

MILTON FRIEDMAN

Con la colaboración de

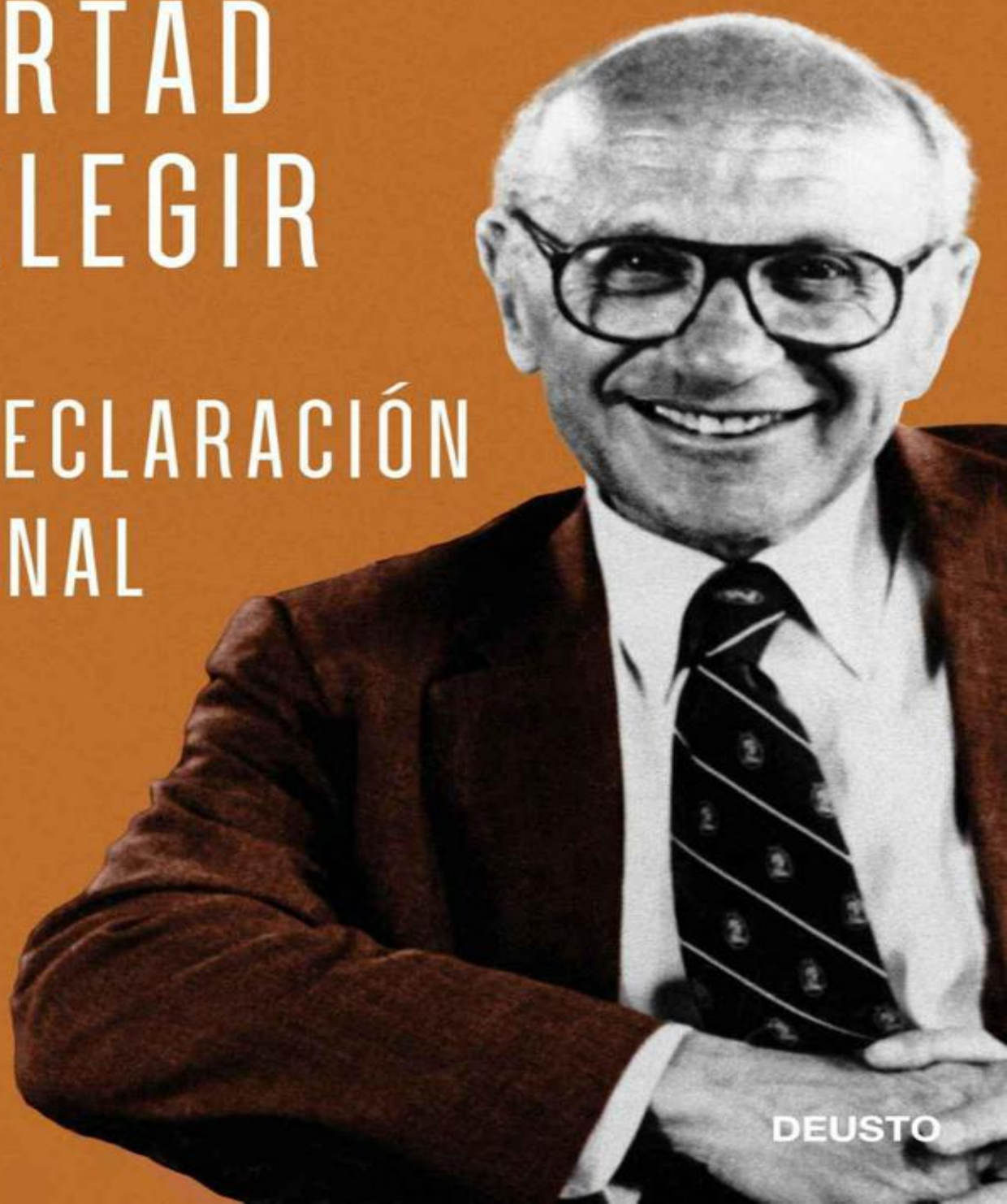
ROSE D. FRIEDMAN

LIBERTAD DE ELEGIR

UNA DECLARACIÓN PERSONAL

Traducción de

CRISTINA
CASABÓN



DEUSTO

Índice

Portada	
Sinopsis	
Portadilla	
Dedicatoria	
Prólogo de la edición Harvest	
Prefacio	
Cita	
Introducción	
1. El poder del mercado	
2. La tiranía de los controles	
3. Anatomía de la crisis	
4. De la cuna a la tumba	
5. Creados iguales	
6. ¿Qué pasa con nuestras escuelas?	
7. ¿Quién protege al consumidor?	
8. ¿Quién protege al trabajador?	
9. La cura para la inflación	
10. La marea está cambiando	
Apéndice A. La plataforma socialista de 1928	
Apéndice B. Una enmienda constitucional propuesta para limitar el gasto federal	
Apéndice C	
Notas	

Créditos

Sinopsis

La libertad económica es un requisito esencial para la libertad política. Esta es la tesis central de Libertad para elegir, escrito a cuatro manos por Milton y Rose Friedman. Al permitir a los individuos cooperar voluntariamente, el sistema de libre mercado ejerce de límite al poder coactivo del Estado y actúa como una fuerza dispersora que impide grandes concentraciones de poder económico en unas pocas manos.

No sólo la economía liberalizada ejerce como freno a la tiranía. También, como demuestran los Friedman, es el sistema económico que ha permitido los mayores niveles de prosperidad económica y de libertades individuales en la historia. Pero el milagro económico y el empuje de la innovación empezaron a verse resentidos tan pronto como, a partir del siglo XX, el Estado comenzó a crecer sin límites y a encargarse de dirigir centralizadamente actividades económicas de las que antes se ocupaba el mercado.

Milton y Rose Friedman muestran cómo un Estado sobredimensionado no sólo lastra el crecimiento económico, sino que también representa una grave amenaza para nuestras libertades. Al Estado paternalista, intervencionista y controlador, los autores contraponen los valores de la responsabilidad y la iniciativa individuales, la autonomía personal y la libertad de elección, y nos llaman a no entregar nuestra libertad a cambio de una quimérica seguridad.

Publicado por primera vez en 1980, y auténtico superventas en Estados Unidos, Libertad para elegir es una excelente invitación a las influentes

ideas liberales del Nobel de economía, que tuvieron un impacto decisivo en la conformación del ideario de grandes líderes como Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

LIBERTAD DE ELEGIR

Una declaración personal

Milton Friedman con la colaboración de Rose
Friedman

Traducción de Cristina Casabón



A Ricky y Patri

Prólogo de la edición Harvest

Cuando *Libertad de elegir* se publicó por primera vez hace una década, éramos lo suficientemente optimistas para titular nuestro capítulo final como «La marea está cambiando».

Pensamos que el clima de opinión se estaba alejando de una creencia en el colectivismo y giraba hacia el individualismo y los mercados. No creíamos que la marea cambiaría tan dramáticamente como lo ha hecho a ambos lados del telón de acero.

Hace diez años, muchas personas en todo el mundo creían que el socialismo era un sistema viable, incluso el más prometedor, para promover la prosperidad material y la libertad. Pocas personas en cualquier lugar del mundo creen eso hoy. La fe idealista en el socialismo aún vive, pero sólo en algunos enclaves de torres de marfil de Occidente y en algunos de los países más atrasados de otros lugares. Hace diez años, mucha gente estaba convencida de que el capitalismo, basado en mercados privados libres, era un sistema defectuoso que no era capaz de lograr prosperidad y libertad. En la actualidad, la sabiduría convencional considera que el capitalismo es el único sistema que puede lograrlo.

¿Ha quedado *Libertad de elegir* obsoleto y ya no es necesario ahora que su tesis principal se ha convertido en opinión generalizada? Ni remotamente. La opinión generalizada puede haber cambiado, pero las prácticas no. Hay líderes políticos de países capitalistas que aplauden el colapso del socialismo en otros lugares del mundo, pero continúan

favoreciendo las soluciones socialistas en los suyos propios. Conocen las palabras, pero no han aprendido la melodía.

A pesar del drástico cambio en la opinión intelectual y popular durante la última década, los Gobiernos de los llamados países capitalistas están igual de atrasados que los Gobiernos de los países comunistas en el desmantelamiento de las prácticas socialistas, que se han multiplicado en las últimas décadas. El porcentaje de nuestros ingresos que se destina a financiar el gasto público —supuestamente en representación nuestra— no ha disminuido sustancialmente y en muchos países incluso ha seguido aumentando. En Estados Unidos, alcanzaba un 40 por ciento en 1980 y un 42 por ciento en 1988, algo menor del máximo del 44 por ciento en 1986.

Tampoco ha disminuido mucho la avalancha de regulaciones detalladas que controlan nuestras vidas: en 1980, se agregaron 87.012 páginas al *Federal Register*, que incluye todas las regulaciones, y en 1988, se añadieron 53.376 páginas. En palabras de la Declaración de Independencia, nuestros Gobiernos continúan creando «una multitud de nuevas oficinas» y envían «enjambres de oficiales para acosar a nuestra gente y chupar nuestra sustancia».

Las restricciones al comercio internacional, analizadas en el capítulo 2 de *Libertad de elegir*, han aumentado, no disminuido; se han eliminado o reducido algunas restricciones sobre precios y salarios, en particular en lo que se refiere a los controles de cambio, pero se han añadido otras nuevas. Nuestro sistema de Seguridad Social, desde la cuna hasta la tumba, se ha vuelto más extenso y tiene más necesidad de reforma que nunca (capítulo 4); eso es igualmente cierto en lo que respecta a nuestro sistema escolar (capítulo 6). Las instituciones creadas para «proteger al consumidor» y «al trabajador» siguen teniendo efectos opuestos a los que pretenden sus bienintencionados patrocinadores (capítulos 7 y 8). En estas y otras áreas, el impulso de las prácticas del pasado ha superado el efecto de un cambio en el clima de opinión.

Se ha producido una mejora sustancial en la tasa de inflación, que ha disminuido en todo el mundo. En Estados Unidos ha pasado de más del 10 por ciento anual a menos del 5 por ciento. Sin embargo, la inflación no se ha vencido del todo, y nuestro análisis en el capítulo 9 de las causas, consecuencias y soluciones para la inflación sigue siendo válido y altamente relevante para asegurar que las recientes reducciones de la inflación no sean flor de un día.

El gran cambio no se ha producido en los logros, sino en las perspectivas. Es mucho más probable que el libre mercado se multiplique en los próximos años, más de lo que parecía posible hace una década. Como resultado, un libro que explique cómo funcionan los mercados libres, cuáles son sus ventajas y cómo eliminar los obstáculos para que su funcionamiento sea más efectivo tiene aún mayor relevancia hoy que hace diez años.

Algunas figuras y referencias específicas de nuestro libro están desactualizadas, pero hemos pensado que era mejor reimprimir el manuscrito sin cambios esenciales. Una revisión completa del libro para actualizarlo e incluir los nuevos problemas que han surgido en este período de tiempo podría ser necesario, pero no estábamos en condiciones de emprender esta tarea y llegamos a la conclusión de que era mejor publicar el manuscrito original que hacer una actualización superficial. Esperamos que los anacronismos ocasionales no interfieran en la comprensión del lector.

Creemos que lo que a muchos lectores del libro les pareció hace diez años algo utópico y poco realista, otros nuevos lectores ahora casi lo tomarán como un modelo para un cambio práctico. Por tanto, estamos encantados de que Harcourt Brace Jovanovich publique una nueva edición de *Libertad de elegir*. La marea ha cambiado, pero todavía está lejos de convertirse en la marea que necesitamos en aras de asegurar un futuro brillante para la libertad de la humanidad.

MILTON Y ROSE FRIEDMAN

4 DE ENERO DE 1990

Prefacio

Este libro tiene dos padres: *Capitalismo y libertad*, nuestro anterior libro publicado en 1962 (University of Chicago Press), y una serie de televisión titulada, como este libro, *Libertad de elegir*. La serie se emitió en el Public Broadcasting Service durante diez semanas consecutivas en 1980.

Capitalismo y libertad examina «el papel del capitalismo de libre competencia —la organización del grueso de la actividad económica a través de la empresa privada operando en un libre mercado— como un sistema de libertad económica y una condición necesaria para la libertad política». En este proceso, define el papel que el Gobierno debería jugar en una sociedad libre.

«Nuestros principios establecen —se dice en *Capitalismo y libertad*—, de una manera sencilla y rápida, en qué medida es apropiado utilizar al Gobierno para lograr conjuntamente lo que es difícil o imposible que consigamos por separado a través de un intercambio estrictamente voluntario. En todos los casos propuestos de intervención, debemos redactar un documento que enumere las ventajas y desventajas por separado. Nuestros principios nos dicen qué elementos debemos poner en un lado y en el otro, y nos aportan algunas bases para ponderarlos.»

Para dar importancia a estos principios e ilustrar su aplicación, *Capitalismo y libertad* examina cuestiones específicas, entre otras, la política fiscal y monetaria, el papel del Gobierno en la educación, el capitalismo y la discriminación, y el alivio de la pobreza.

Libertad de elegir es un libro menos abstracto y más concreto. Los lectores de *Capitalismo y libertad* encontrarán en él un desarrollo más completo de la filosofía que impregna ambos textos —aquí hay más principios prácticos y menos sustrato teórico—. Además, este libro está influenciado por una fresca aproximación a la ciencia política que llega fundamentalmente de algunos economistas, como Anthony Downs, James M. Buchanan, Gordon Tullock, George J. Stigler y Gary S. Becker, quienes, junto con muchos otros, han estado haciendo un gran trabajo en el campo del análisis económico de la política. *Libertad de elegir* aborda el sistema político que funciona de forma paralela al sistema económico. Ambos son aquí considerados como mercados en los que el resultado se determina por la interacción de personas que persiguen su propio interés (ampliamente interpretado), más que por objetivos sociales que los participantes consideran beneficiosos. Este enfoque aparece implícito a lo largo de todo el libro y se explicita en el capítulo final.

La serie de televisión aborda las mismas materias que este libro: los diez capítulos corresponden a los diez programas de la serie y, salvo el capítulo final, llevan los mismos títulos. Sin embargo, la serie y el libro son muy diferentes, cada uno se adapta a su formato. El libro aborda muchos elementos que las limitaciones de tiempo de los programas de televisión hacen necesario omitir o reducir al mínimo. Su cobertura es más sistemática y profunda.

Nos decidimos a emprender la serie a principios de 1977 por petición de Robert Chitester, presidente de la cadena de televisión pública WQLN, en Erie, Pensilvania. Su imaginación, su trabajo y su compromiso con los valores de una sociedad libre hicieron posible esta serie. Siguiendo su sugerencia, Milton presentó, entre septiembre de 1977 y mayo de 1978, quince conferencias públicas pronunciadas ante distintos auditorios, a las que siguieron varias entrevistas, todas ellas grabadas en vídeo. William Jovanovich consiguió que Harcourt Brace Jovanovich sacara al mercado las

cintas y proporcionara un anticipo de la financiación necesaria para la grabación de las conferencias, actualmente distribuidas por Harcourt Brace Jovanovich, Inc. La transcripción de estas conferencias sirvió de base para diseñar los programas de televisión.

Antes de que el ciclo de conferencias se hubiera completado, Bob Chitester había logrado suficiente apoyo financiero para proseguir con la serie. Escogimos London Video Arts para producirla. Tras unos meses de planificación preliminar, la grabación comenzó en marzo de 1978 y no se completó hasta septiembre de 1979.

Anthony Jay, Michael Peacock y Robert Reid, de London Video Arts, jugaron un papel fundamental en el diseño inicial de la serie y en su supervisión. Cinco profesionales estuvieron con nosotros durante la mayor parte de la grabación y la edición: Michael Latham, productor de series; Graham Massey, director de la serie; Eben Wilson, productor asociado y principal investigador; Margaret Young, asistente del director y secretaria de producción, y Jackie Warner, directora de producción. De forma amable, pero firmemente, nos iniciaron en el arte de la realización de documentales y suavizaron con mucho tacto y amistad las dificultades. Hicieron de nuestra aventura en un mundo extraño y complejo algo emocionante y ameno.

Su insistencia en combinar la brevedad con el rigor y la lucidez nos obligó a replantearnos muchas de nuestras ideas y reducirlas a lo básico. Las discusiones con ellos, así como con el personal de rodaje de distintas procedencias —una de las partes más divertidas del proyecto—, nos ayudaron a reconocer los puntos débiles de nuestro razonamiento y nos indujeron a buscar nuevas evidencias. Liberados de las rígidas limitaciones de tiempo de la televisión, hemos podido sacar provecho de esas charlas para redactar este libro.

Estamos en deuda con Edgard C. Banfield y David D. Friedman, quienes leyeron enteramente el primer borrador, y con George Stigler, Aaron

Director, Chiaki Nishiyama, Colin Campbell y Anna Schwartz. Rosemary Campbell pasó muchas horas de concienzudo trabajo en la biblioteca comprobando datos y cifras. No podemos culparla de los errores que, sin duda, aparecerán, porque también nosotros mismos llevamos a cabo parte de este proceso de comprobación. Debemos mucho a Gloria Valentine, la secretaria de Milton, cuya bondad sólo es igualada por su competencia. Finalmente, apreciamos la ayuda que hemos recibido de Harcourt Brace Jovanovich, a veces de forma anónima, y la de William Jovanovich, Carl Hill y nuestra editora Peggy Brooks.

La televisión es efectista, atrae las emociones y capta tu atención. No obstante, creemos que el libro impreso es un instrumento más efectivo, tanto para la educación como para la persuasión. Los autores de un libro pueden escarbar en los temas sin verse limitados por el tictac del reloj. El lector puede pararse y pensar, volver hacia atrás sin ser distraído por el atractivo emocional de las escenas que se suceden sin parar en la pantalla de la televisión.

Quien haya sido convencido en una tarde (o incluso en diez tardes empleando una hora) no lo está realmente. Puede cambiar de opinión tras pasar una tarde con una persona que mantenga una visión opuesta. La única persona que puede convencerte realmente eres tú mismo. Debes dar vueltas a estas cuestiones en tu cabeza en cualquier momento, considerar los argumentos y dejarlos cocer a fuego lento, y después de mucho tiempo, convertir tus preferencias en convicciones.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE D. FRIEDMAN

ELY, VERMONT

28 DE SEPTIEMBRE DE 1979

La experiencia debería enseñarnos a estar en guardia para proteger la libertad cuando los propósitos del Gobierno son benéficos. Los hombres libres permanecen alerta para impedir la invasión de su libertad por malos gobernantes. Los mayores peligros a la libertad acechan en la perniciosa usurpación llevada a cabo por hombres de intenciones buenas y entusiastas, pero sin entendimiento.

JUSTICE LOUIS BRANDEIS,
Olmstead vs. United States
277 U.S. 479 (1928)

Introducción

Desde el primer asentamiento de los europeos en el Nuevo Mundo, América ha atraído a las personas que buscan aventura, huyen de la tiranía o simplemente buscan una vida mejor para ellas y para sus hijos.

Un pequeño grupo llegó tras la Revolución de las Trece Colonias y la creación de Estados Unidos, y se convirtió en una riada en el siglo XIX, cuando millones de personas cruzaron el Atlántico y un número menor el Pacífico, empujados por la pobreza y la tiranía, y atraídos por la promesa de libertad y prosperidad.

Cuando llegaron no encontraron calles pavimentadas de oro, la vida no era fácil. Hallaron la libertad y una oportunidad de sacar provecho de su talento. Gracias al duro trabajo, al ingenio, a la frugalidad y a la suerte, muchos de ellos tuvieron éxito y cumplieron muchas de sus esperanzas y sueños para animar a sus amigos y parientes a unirse a ellos.

La historia de Estados Unidos es la historia de un milagro económico y otro político que fueron posibles por la puesta en práctica de dos grupos de ideas, ambos, por una curiosa coincidencia, formulados en documentos publicados el mismo año, 1776.

Uno de estos grupos de ideas tomó cuerpo en *The Wealth of Nations* [*La riqueza de las naciones*], la obra maestra que encumbró al escocés Adam Smith como el padre de la economía moderna. Analizó la forma en la que el sistema de mercado podía combinar la libertad de los individuos para perseguir sus objetivos con la amplia colaboración y cooperación necesarias en el campo económico para producir nuestra comida, nuestra vestimenta y

nuestras casas. La idea clave de Adam Smith era que las partes de un intercambio pueden lograr un beneficio, siempre que *la colaboración sea estrictamente voluntaria*. Ningún intercambio se producirá a menos que ambas partes logren un beneficio. Ninguna fuerza externa, ni coerción, ni violación de la libertad son necesarias para lograr la colaboración de individuos siempre que ambos puedan beneficiarse. Esto es así porque, como Adam Smith sostenía, el individuo que persigue únicamente su propia ganancia es «dirigido por una mano invisible para producir un resultado que no formaba parte de su intención. Tampoco es siempre malo para la sociedad que no sea parte de su intención. Persiguiendo su propio interés, consigue frecuentemente beneficiar a la sociedad más que cuando realmente persigue ese objetivo. Pocas cosas buenas he conocido que hayan sido logradas por aquellos que se dedicaban al comercio por el bien público». ¹

El segundo conjunto de ideas tomó cuerpo en la Declaración de Independencia, elaborada por Thomas Jefferson para expresar el sentir general de sus compatriotas. Proclamó una nueva nación, la primera en la historia creada sobre el principio de que toda persona tiene derecho a perseguir sus propios valores: «Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales, que están dotados por Dios de ciertos derechos inalienables, entre ellos, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad». O como declaró de una forma más extrema e incondicional casi un siglo más tarde John Stuart Mill:

El único fin por el que la humanidad puede justificar, individual o colectivamente, la interferencia en la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es el de la autoprotección [...]. [E]l único propósito con el que el poder puede ser ejercido conforme a derecho sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es el de impedir el daño a otros. Su propio bien, tanto físico como moral, no es una justificación suficiente. [...] La única faceta de la conducta de cualquiera que pudiera ser impuesta por la sociedad es aquella que concierne a los otros. En aquella parte que concierne exclusivamente a sí mismo, su independencia es, por derecho, absoluta. Sobre sí, sobre su cuerpo y su mente, el individuo es soberano. ²

Gran parte de la historia de Estados Unidos gira en torno a su intento de poner en práctica los principios de la Declaración de Independencia, desde las luchas por la abolición de la esclavitud, resueltas finalmente con una sangrienta guerra civil, al posterior intento de promover la igualdad de oportunidades y al más reciente de alcanzar la igualdad de resultados.

La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir a las personas cooperar unas con otras sin que medie la coerción o la dirección central, se reduce el área sobre la que se ejerce el poder político. Además, al dispersar el poder, el libre mercado supone una compensación a cualquier concentración del poder político que pueda surgir. La combinación de los *poderes* político y económico en las mismas manos es una receta segura para la tiranía.

La combinación de la *libertad* política y económica propició en el siglo XIX una edad de oro tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, que prosperó incluso más que Gran Bretaña. Comenzó con un claro borrón y cuenta nueva: menos vestigios de clase y estatus, menos impedimentos gubernamentales, un campo más fértil para la energía, el dinamismo y la innovación, y un continente vacío que conquistar.

La fecundidad de la libertad se demuestra drástica y claramente en la agricultura. Cuando la Declaración de Independencia entró en vigor, menos de 3 millones de personas de origen africano y europeo (excluyendo a los indios nativos) ocupaban una estrecha franja a lo largo de la Costa Este. La agricultura era la principal actividad económica y diecinueve de cada veinte trabajadores eran necesarios para alimentar a todos los habitantes del país y generar un excedente para la exportación a cambio de bienes extranjeros. En la actualidad, menos de uno de cada veinte trabajadores son necesarios para alimentar a 220 millones de habitantes y generar un excedente que hace de Estados Unidos el mayor exportador de comida del mundo.

¿Cómo se produjo este milagro? Claramente no fue gracias a la dirección centralizada del Gobierno —naciones como Rusia y sus satélites, gran parte

de China, Yugoslavia y la India, que todavía confían en la dirección centralizada, emplean entre el 25 por ciento y el 50 por ciento de sus trabajadores en la agricultura y aun así dependen de la agricultura estadounidense para evitar hambrunas masivas—. Durante la mayor parte del período en el que se produjo la rápida expansión agrícola en Estados Unidos, el Gobierno desempeñó un papel insignificante. Se posibilitó la disponibilidad de la tierra, mucha de ella improductiva anteriormente. En la segunda mitad del siglo XIX, se crearon institutos agrícolas que difundieron la información y la tecnología por medio de servicios de expansión financiados por el Gobierno. Indudablemente, sin embargo, la principal causa de la revolución agrícola fue la iniciativa privada que operaba en un mercado libre abierto a todos, con la única y vergonzosa excepción de la esclavitud. Y el crecimiento más rápido se produjo tras su abolición. Millones de inmigrantes de todas las partes del mundo eran libres de trabajar para ellos mismos, como granjeros independientes o comerciantes, o de trabajar para otros, según condiciones pactadas de mutuo acuerdo. Eran libres de experimentar nuevas técnicas, asumiendo el riesgo si el experimento fracasaba y los beneficios si tenía éxito. Obtuvieron escasa ayuda por parte del Gobierno. Y lo que es más importante, encontraron una escasa interferencia gubernamental.

El Gobierno comenzó a desarrollar un papel más importante en la agricultura durante y después de la Gran Depresión de 1930, restringiendo en un primer momento el volumen de las cosechas para mantener los precios artificialmente altos.

El crecimiento de la productividad agrícola dependía de la inminente revolución industrial que la libertad estimuló. Aparecieron así las nuevas máquinas que revolucionaron la agricultura. Igualmente, la revolución industrial dependía de la disponibilidad de la fuerza de trabajo que la revolución agrícola liberaba. La industria y la agricultura marchaban de la mano.

Tanto Smith como Jefferson percibieron que el gran peligro para el hombre radicaba en la concentración del poder gubernamental; ambos vieron la necesidad de proteger al ciudadano frente a la tiranía del Gobierno como algo perpetuo. Éste fue el objetivo de la Declaración de Derechos de Virginia (1776) y de la Carta de Derechos de Estados Unidos (1791), fue el propósito de la separación de poderes en la Constitución de Estados Unidos y las fuerzas que promovieron los cambios en la estructura legal británica, desde la promulgación de la Carta Magna en el siglo XIII hasta finales del siglo XIX. Para Smith y Jefferson, el papel del Gobierno era el de un árbitro, no el de un participante. El ideal de Jefferson, tal y como expresó en su primera alocución inaugural (1801), era «un Gobierno prudente y frugal, que impediría a los hombres lesionar a otros hombres, que les daría libertad para vivir con arreglo a sus anhelos de trabajo y mejora».

Irónicamente, el gran éxito de la libertad económica y política redujo su atractivo para los pensadores posteriores. El Gobierno estrechamente limitado de finales del siglo XIX carecía de un poder que pudiera amenazar al hombre ordinario. La cruz de la moneda era que también carecía de un poder que le permitiera a la buena gente hacer el bien. Y en un mundo imperfecto todavía había muchos males. Indudablemente, la aceleración del progreso de la sociedad hizo que esa minoría de males pareciera más inaceptable. Como siempre, la gente dio por sentadas las ventajas derivadas del desarrollo y olvidaron que el principal peligro para la libertad reside en un Gobierno fuerte. En vez de ello, fueron atraídos por el bien que un Gobierno más fuerte podría lograr, pero siempre que el poder gubernamental estuviera en las manos «adecuadas».

Estas ideas comenzaron a influir en las políticas del Gobierno en Gran Bretaña a comienzos del siglo XX y fueron ganando adeptos entre los intelectuales estadounidenses, pero no produjeron apenas efectos en la política del Gobierno estadounidense hasta la Gran Depresión de principios de la década de 1930. Como mostramos en el capítulo 3, la depresión fue

consecuencia de un error del Gobierno en un área de su competencia —el dinero—, en la que ejercía su autoridad desde los inicios de la República. Sin embargo, esa responsabilidad gubernamental de la depresión no ha sido reconocida, ni entonces ni ahora. En lugar de ello, la interpretación oficial fue la del fracaso del capitalismo de libre mercado. El mito llevó a la gente a unirse a esa nueva visión de los intelectuales sobre las responsabilidades de los individuos y del Gobierno. El énfasis en la responsabilidad del individuo en su propio destino fue reemplazado por la visión de éste como un peón arrastrado por fuerzas que escapan a su control. La visión del papel del Gobierno como el de un árbitro que impide que los individuos se coaccionen entre sí fue reemplazada por la idea de que el rol del Gobierno es el de un padre que tiene el deber de obligar a algunos a ayudar al resto.

Este punto de vista ha marcado el desarrollo de los acontecimientos en Estados Unidos durante el último medio siglo y ha llevado a un crecimiento del Gobierno a todos los niveles, así como a transferencias de poder desde los Gobiernos locales y el control local al Gobierno y al control centrales. El Gobierno ha ido asumiendo paulatinamente la tarea de tomar de unos para dárselo a otros en nombre de la seguridad y la igualdad. Se ha ido poniendo en marcha una política gubernamental tras otra para «regular» nuestros «deseos de industria y mejora», manteniendo en su cabeza el dictado de Jefferson (capítulo 7).

Esta evolución ha sido impulsada por buenas intenciones, acompañadas por el interés propio. Incluso los más firmes defensores del Estado paternalista y del bienestar están de acuerdo en que los resultados han sido decepcionantes. En el ámbito gubernamental, como en el mercado, parece existir una mano invisible, pero que opera justamente en la dirección opuesta a la señalada por Adam Smith: un individuo que sólo pretende servir al interés público promoviendo la intervención del Gobierno es «llevado por una mano invisible a promover» intereses privados, «lo cual no era en realidad su intención». Ésta es la conclusión a la que llegamos en

los capítulos siguientes, cuando examinamos las distintas áreas en las que se ha ejercido el poder del Gobierno, bien para lograr la seguridad (capítulo 4) o la igualdad (capítulo 5), para promover la educación (capítulo 6), para proteger al consumidor (capítulo 7) o al trabajador (capítulo 8), o para evitar la inflación y promover el empleo (capítulo 9).

Hasta ahora, en palabras de Adam Smith, «el esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de todos los hombres para mejorar su situación, el principio del que se deriva originalmente la opulencia pública y nacional, así como la privada», ha sido «lo suficientemente poderoso para mantener el progreso natural de las cosas hacia la mejora, a pesar de la extravagancia de los Gobiernos o de los más grandes errores de la Administración. Como aquel principio desconocido de la vida animal, que frecuentemente restaura en el cuerpo la salud y el vigor, a pesar no sólo de la enfermedad, sino también de las absurdas prescripciones del doctor».³ Hasta ahora, la mano invisible de Adam Smith ha sido lo suficientemente poderosa para superar los mortales efectos de la mano invisible que actúa en la esfera política.

La experiencia de los últimos años —ralentización del crecimiento y productividad decreciente— hacen surgir la duda de si el ingenio privado puede seguir contrarrestando los mortales efectos del control del Gobierno cuando seguimos concediendo a éste poderes cada vez más amplios, autorizando a una «nueva clase» de funcionarios que gastan, supuestamente en nuestro nombre, una parte cada vez mayor de nuestros ingresos. Tarde o temprano —y quizá antes de lo que muchos esperamos—, un Gobierno cada vez mayor destruirá tanto la prosperidad de la que disfrutamos gracias al libre mercado como la libertad proclamada tan elocuentemente en la Declaración de Independencia.

Todavía no hemos alcanzado el punto de no retorno. Todavía somos personas libres para decidir si seguiremos acelerando nuestro descenso por el «camino de servidumbre», como Friedrich Hayek tituló su profundo e influyente libro, o si estrecharemos los límites de actuación del Gobierno y

confiaremos más en la cooperación voluntaria entre individuos para lograr nuestros distintos objetivos. ¿Se acabará nuestra edad de oro y volveremos a la tiranía y la pobreza, que siempre ha sido —y aún es— el estado de la mayor parte de la humanidad? ¿O debemos tener la sabiduría, la previsión y el coraje de cambiar de rumbo para aprender de la experiencia y beneficiarnos del «renacimiento de la libertad»?

Si vamos a decidir con prudencia, debemos entender los principios fundamentales de nuestro sistema, tanto los principios económicos de Adam Smith —que explican cómo un sistema complejo, organizado y que funciona suavemente puede desarrollarse y florecer sin una dirección centralizada, y cómo puede lograrse la coordinación sin coacción (capítulo 1)—, como los principios políticos expresados por Thomas Jefferson (capítulo 5). También debemos entender la íntima conexión entre libertad política y libertad económica.

Afortunadamente, la marea está cambiando. En Estados Unidos, en Gran Bretaña, en los países de Europa Occidental y en muchos otros países del mundo, hay un reconocimiento creciente de los peligros de un gran Gobierno y una creciente insatisfacción por las políticas que se han implementado. El cambio se refleja no sólo en la opinión pública, sino también en la esfera política. Empieza a ser políticamente rentable para nuestros representantes entonar una melodía en un tono diferente, o quizá incluso actuar de forma diferente. Mayor es el cambio que se está experimentando en la opinión pública. Tenemos la oportunidad de alentar ese cambio en la opinión pública que mira con mayor confianza la iniciativa individual y la voluntad de cooperación, más que el extremo opuesto del colectivismo.

En nuestro capítulo final exploramos por qué en un sistema político democrático se impone la prevalencia de los intereses especiales sobre el interés general. Explicamos qué podemos hacer para corregir aquellos defectos de nuestro sistema que desembocan en ese resultado, cómo

podemos limitar el poder del Gobierno mientras le permitimos llevar a cabo sus funciones esenciales de defensa de la nación de los enemigos exteriores y de protección de todos, y cómo protegernos de la coacción de nuestros conciudadanos, resolviendo nuestras disputas y aceptando las reglas que debemos seguir.

El poder del mercado

Cada día, todos y cada uno de nosotros hacemos uso de innumerables bienes y servicios, para comer, vestirnos, protegernos o, simplemente, pasarlo bien. Damos por sentado que estarán disponibles cuando queramos comprarlos. Nunca nos paramos a pensar cuánta gente ha participado de una forma u otra a la hora de proporcionarnos esos bienes y servicios. Nunca nos preguntamos cómo es que la frutería de la esquina —o actualmente el supermercado— tiene en sus estanterías todos los artículos que queremos comprar o cómo es que la mayor parte de nosotros ganamos dinero para comprar esos bienes.

Es natural asumir que alguien debe haber dado las órdenes para asegurarse de que los elementos «adecuados» se produzcan en las cantidades «adecuadas» y estén disponibles en los lugares «adecuados». Éste es un método para coordinar las actividades de un gran número de personas, el método militar. El general da órdenes al coronel, él al comandante, que a su vez se las da al teniente, el teniente al sargento y él a la tropa.

Pero el método de la cadena de mando sólo puede ser la forma de organizarse exclusiva o principal de un pequeño grupo. Ni siquiera el más autocrático cabeza de familia puede controlar por completo cada acto del

resto de los miembros de su familia mediante órdenes. Ningún ejército de tamaño considerable puede ser

dirigido completamente mediante órdenes. No es posible que el general tenga la información necesaria para dirigir cada movimiento de sus subordinados. En cada etapa de la cadena de mando, el soldado, ya se trate de un oficial o de un miembro de la tropa, debe tener discrecionalidad suficiente para tener en cuenta la información que, sobre circunstancias específicas, su superior puede ignorar. La cadena de mando debe ser complementada por la cooperación voluntaria, una técnica menos obvia, más sutil y bastante más fundamental para coordinar las actividades de un gran número de personas.

Rusia es el ejemplo estándar de una gran economía que supuestamente se ha organizado como una cadena de mando, una economía centralmente planificada. Pero hay más ficción que realidad en este hecho. En cada nivel de la economía, la cooperación voluntaria suple la planificación central y supera sus rigideces, a veces de forma legal, otras ilegalmente.¹ En la agricultura se permite que los trabajadores a tiempo completo de las granjas gubernamentales, en su tiempo libre, alimenten y críen animales en pequeñas parcelas privadas para su propio consumo o para venderlos en mercados relativamente abiertos. Estas parcelas suponen menos del uno por ciento de la tierra agrícola del país, aunque se dice que proporcionan casi un tercio de todo lo producido en las granjas en la Unión Soviética (es probable que algunos de los productos de las granjas gubernamentales sean comercializados clandestinamente como de procedencia de parcelas privadas).

En el mercado laboral, a los individuos rara vez se les ordena que trabajen en tareas específicas; hay muy poca dirección real del trabajo en ese sentido. Se ofrecen distintas vacantes y los individuos presentan sus candidaturas, como en los países capitalistas. Una vez contratados, pueden ser despedidos o cambiar de trabajo. Existen numerosas restricciones

relativas a quién puede trabajar en qué y, por supuesto, la ley prohíbe al trabajador establecerse como empresario, aunque numerosos talleres clandestinos abastecen un gran mercado negro. La asignación obligatoria de trabajadores a gran escala simplemente no es posible ni, aparentemente, tampoco la completa supresión de la actividad empresarial privada.

El atractivo de los distintos trabajos en la Unión Soviética a menudo depende de las oportunidades que ofrecen para el contrabando ilegal. Es posible que un residente en Moscú tenga que esperar mucho tiempo para que reparen un electrodoméstico si llama a la oficina estatal correspondiente. Sin embargo, puede contratar directamente a alguien que trabaja para dicha oficina. De esta forma, el propietario consigue que el electrodoméstico sea reparado rápidamente y el contrabandista consigue algunos ingresos extra. Ambos quedan contentos.

Estos elementos esporádicos del mercado florecen a pesar de su incongruencia con la ideología oficial marxista porque el coste de eliminarlos sería demasiado alto. Podrían prohibirse las parcelas privadas, pero las hambrunas de la década de 1930 son un espantoso recuerdo de su coste. Actualmente, la economía soviética es apenas eficiente y sin esos elementos voluntarios operaría a un nivel de eficacia todavía menor. La experiencia reciente de Camboya muestra trágicamente el coste de tratar de hacer funcionar por completo el sistema sin el mercado.

Al igual que ninguna sociedad actúa por completo basándose en el principio de la cadena de mando, tampoco en ninguna sociedad se actúa por completo a través de la cooperación voluntaria. En toda sociedad se dan algunos de los elementos de la cadena de mando, que adoptan muchas formas. Pueden ser tan rígidos como el servicio militar o la prohibición de comprar y vender heroína o ciclamatos, o incluso órdenes judiciales dirigidas a los demandados para que se abstengan de llevar a cabo acciones específicas. O, en el otro extremo, pueden ser tan sutiles como la

imposición de fuertes tributos sobre el tabaco con el objetivo de desalentar su consumo, una indirecta, si no una orden, de algunos ciudadanos al resto.

Hay una gran diferencia según la combinación de ambos elementos, si el intercambio voluntario es en principio clandestino y florece en un sistema en el que la cadena de mando es el principio dominante de la organización o si el intercambio voluntario es el principio dominante de la organización y se complementa, en mayor o menor medida, por elementos de la cadena de mando. El intercambio voluntario clandestino puede impedir el colapso de una economía basada en la cadena de mando, permitir su subsistencia e, incluso, que logre algún progreso. No obstante, poco puede hacer para socavar la tiranía sobre la que descansa una economía organizada como una cadena de mando. Por su parte, una economía basada predominantemente en el intercambio voluntario sí contiene el potencial para promover tanto la prosperidad como la libertad de sus integrantes.

Puede no alcanzar todo su potencial en todos los aspectos, pero sabemos que ninguna sociedad ha logrado la prosperidad y la libertad a menos que el intercambio voluntario haya sido el principio dominante de su organización. Eso, al menos, es una lección de la historia que debemos tener en cuenta. Muchas sociedades organizadas sobre el principio del intercambio voluntario no han logrado ni la prosperidad ni la libertad, pero han conseguido ambas en mayor medida que las sociedades autoritarias. Lo que está claro es que el intercambio voluntario es una condición necesaria tanto para la prosperidad como para la libertad.

La cooperación a través del intercambio voluntario

Un delicioso ensayo titulado «I, Pencil: My Family Tree as Told to Leonard E. Read»² pone vivamente de relieve cómo el intercambio voluntario permite a millones de personas cooperar con otras. El Sr. Read, en la voz del «Lápiz, el lápiz de madera conocido por todos los niños, niñas y adultos

que saben leer y escribir», comienza su historia con una fantástica declaración: «Ninguna persona [...] sabe cómo fabricarme». Entonces procede a explicarnos todo lo que implica la fabricación de un lápiz. En primer lugar, la madera viene de un árbol, «un cedro de fibra recta que crece en el norte de California y Oregón». Para cortar el árbol y transportar los troncos hasta las instalaciones de la vía férrea se requieren «sierras, camiones, cuerdas y un sinnúmero de cosas». Y la fabricación de todas estas cosas incluye a muchas personas e innumerables habilidades: «Para la extracción del mineral, la elaboración de acero y su conversión en sierras, hachas, motores; el crecimiento del cáñamo pasando por todas sus fases para convertirse en una soga pesada y resistente; los campos de tala con sus camas y sus comedores. [...] ¡Miles de personas intervienen en cada taza de café que beben los leñadores!».

Y así, el Sr. Read se adentra en el transporte de los troncos al aserradero, el trabajo de la serrería que supone convertir los troncos en listones y el transporte de los listones desde California hasta Wilkes-Barre, donde se fabrica este peculiar lápiz. Y hasta ahora sólo hemos hablado de la parte exterior del lápiz. La mina del lápiz no es una mina en absoluto. Comienza como grafito extraído en Ceilán. Tras procesos muy complejos, acaba como mina en el centro del lápiz.

El trozo de metal —la contera— cerca de la parte superior del lápiz es latón. «Piensa en todas las personas —dice— que extraen zinc y cobre, y aquellos otros que tienen la habilidad de fabricar finas y brillantes hojas de latón a partir de esos productos de la naturaleza.»

Lo que conocemos como borrador se conoce en el comercio como «el tapón». Demasiado rígido para ser goma. El Sr. Read nos cuenta que se le llama goma únicamente porque se le parece. El borrador está hecho en realidad de «caucho facticio», un producto similar a la goma que se obtiene mezclando aceite de semillas de colza de las Indias Orientales Neerlandesas (actualmente Indonesia) con cloruro de azufre.

Después de todo esto, dice el Lápiz, «¿Se atreve alguien a rebatir mi afirmación inicial de que ni una sola persona en la faz de la tierra sabe cómo fabricarme?».

Ninguno de los miles de personas que intervienen en la fabricación de un lápiz haría todo ese trabajo porque quiere un lápiz. Algunos de ellos ni siquiera han visto uno en su vida y no sabrían para qué sirve. Cada uno ve su trabajo como una forma de conseguir los bienes y servicios que quiere, bienes y servicios que producimos a fin de conseguir el lápiz que queremos. Cada vez que vamos a la papelería y compramos un lápiz, intercambiamos un poquito de nuestros servicios por la infinitesimal parte de los servicios prestados por los miles de personas que contribuyeron a producirlo.

Pero aún es más sorprendente que el lápiz haya sido fabricado. Nadie desde una oficina central dio órdenes a esos miles de personas. Ninguna policía militar impuso esas órdenes que nunca se dieron. Esas personas viven en lugares distintos, hablan idiomas diferentes, practican distintas religiones, pueden, incluso, odiarse entre ellos, pero ninguna de estas diferencias les impidió cooperar entre sí para producir un lápiz. ¿Cómo ha sucedido? Adam Smith nos dio la respuesta hace doscientos años.

El papel de los precios

La idea clave subyacente en *La riqueza de las naciones* de Adam Smith es engañosamente simple: si un intercambio entre dos partes es voluntario, éste no se producirá a menos que ambas crean que se beneficiarán de él. La mayoría de las falacias económicas derivan de obviar esta percepción, de la tendencia a asumir que hay una cantidad fija de tarta y que una parte sólo puede ganar a expensas de la otra.

Esta percepción clave es obvia para comprender un simple intercambio entre dos individuos. Es bastante más difícil comprender cómo puede

permitir a las personas de todo el mundo cooperar para promover sus distintos intereses.

El sistema de precios es el mecanismo que permite cumplir esa función sin una dirección central, sin necesidad de que las personas hablen entre ellas o se gusten unas a otras. Cuando compras un lápiz o el pan de todos los días, no sabes si el lápiz fue fabricado o el trigo fue cultivado por un hombre blanco o uno negro, por un chino o un indio. En consecuencia, el sistema de precios permite a las personas cooperar pacíficamente en la fase de su vida en que se encuentre mientras cada uno maneja sus asuntos respetando todo lo demás.

La genialidad de Adam Smith fue reconocer que los precios que surgían de transacciones voluntarias entre compradores y vendedores —en un mercado libre— coordinarían la actividad de millones de personas, cada una de ellas buscando su propio interés, de una forma tal que mejorarían la situación de todos ellos. Que el orden económico pueda surgir como una consecuencia no pretendida de las acciones de muchas personas, cada una de ellas buscando su propio interés, era una idea deslumbrante entonces y todavía lo sigue siendo.

El sistema de precios funciona tan bien, tan eficientemente, que la mayor parte del tiempo no somos conscientes de su mecanismo. Nunca nos damos cuenta de lo bien que funciona hasta que deja de funcionar, y cuando esto ocurre rara vez somos capaces de reconocer, ni siquiera, la causa del problema.

Las largas colas que aparecieron de repente en las gasolineras en 1974 tras el embargo petrolífero de la OPEP, y de nuevo en la primavera y el verano de 1979 tras la revolución iraní, son un ejemplo aleccionador. En ambas ocasiones hubo una interrupción del suministro de petróleo desde el extranjero. Sin embargo, no provocó colas en las gasolineras alemanas o japonesas que dependían, aún en mayor medida, del petróleo importado. Sí se produjeron en Estados Unidos, a pesar de que producimos gran parte del

petróleo que consumimos, por una única razón. Porque la legislación, dependiente de una agencia estatal, no permitió que el sistema de precios funcionara. Como consecuencia de una orden, los precios en algunas zonas se mantuvieron artificialmente por debajo del precio que habría equilibrado la cantidad de gasolina disponible en las estaciones de servicio con la cantidad de consumidores que habrían querido comprarla a ese precio. Los suministros fueron enviados a distintas zonas del país como consecuencia de una orden, más que como respuesta a las presiones de la demanda reflejadas en el precio. El resultado fue el excedente en algunas zonas y la escasez y las colas en las estaciones de servicio en otras. El sencillo funcionamiento del sistema de precios —que durante décadas había asegurado que cada consumidor pudiera comprar gasolina en cualquiera de los miles de estaciones de servicio a su conveniencia y con una espera mínima— fue reemplazado por la improvisación burocrática.

Los precios cumplen tres funciones a la hora de organizar la actividad económica: primero, transmiten la información; segundo, proporcionan un incentivo para adoptar aquellos métodos de producción que son menos costosos y, por consiguiente, utilizar los recursos disponibles para los propósitos más altamente valorados, y tercero, determinan quién adquiere el producto, gracias a la distribución de los ingresos. Estas tres funciones están estrechamente relacionadas.

TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN

Supongamos que se produce un incremento de la demanda de los lápices de grafito, por ejemplo, porque un *baby boom* incrementa el número de alumnos en las escuelas. Los minoristas se encontrarán con que están vendiendo más lápices y pedirán más a los mayoristas, que, a su vez, pedirán más a los fabricantes. Éstos pedirán más madera, más latón, más grafito, es decir, los distintos productos que se utilizan para hacer un lápiz.

A fin de inducir a los proveedores a producir mayores cantidades de estos elementos, les ofrecerán precios más altos, lo que permitirá a los proveedores contratar más mano de obra para poder satisfacer una mayor demanda. Para poder contratar más trabajadores, tendrán que ofrecer salarios más altos o mejores condiciones laborales. De esta forma, las ondas se expanden formando círculos cada vez más amplios, transmitiendo a todo el mundo la información de que hay una mayor demanda de lápices, o para ser más precisos, de algún producto en cuya producción están involucrados, por razones que puede que no conozcan ni necesiten conocer.

El sistema de precios sólo transmite la información importante y sólo a las personas que necesitan saberla. Los productores de madera, por ejemplo, no tienen que saber si la demanda de lápices ha aumentado por un *baby boom* o porque 14.000 formularios del Gobierno tienen que ser rellenados a lápiz. No tienen por qué saber, siquiera, que la demanda de lápices ha aumentado. Sólo necesitan saber que alguien está dispuesto a pagar más por la madera y que ese nuevo precio durará lo suficiente para hacer que valga la pena satisfacer la demanda. Ambos datos son proporcionados por los precios del mercado: el primero por los precios actuales y el segundo por los precios ofertados para futuras entregas.

Un problema grave a la hora de transmitir la información de forma eficiente es asegurarse de que llegue a todos aquellos que pueden utilizarla y no quede retenida por los que no la aprovecharán. El sistema de precios resuelve automáticamente este problema. Las personas que transmiten la información tienen un incentivo para buscar a otras personas que puedan usarla y que están en condiciones de hacerlo. Los que pueden beneficiarse de la información tienen un incentivo para conseguirla y están en condiciones de hacerlo. El fabricante de lápices está en contacto con las personas que venden la madera que él utiliza. Siempre trata de buscar proveedores adicionales que puedan ofrecerle un mejor producto o un precio más bajo. Igualmente, el productor de madera está en contacto con

sus clientes y siempre trata de encontrar otros nuevos. Por otro lado, las personas que no están implicadas en estas actividades y no las van a considerar en el futuro no tienen interés alguno en el precio de la madera y lo ignorarán.

En la actualidad, la transmisión de la información a través de los precios resulta más fácil por la existencia de mercados organizados y de medios de información especializados. Es una actividad fascinante leer las cotizaciones de precios publicadas diariamente, por ejemplo, en *The Wall Street Journal*, por no mencionar otras muchas publicaciones especializadas. Estos precios reflejan casi instantáneamente qué sucede en todo el mundo. Si hay una revolución en algún país remoto que es el principal productor de cobre o una interrupción en la producción de este metal, su precio se disparará inmediatamente. Para descubrir durante cuánto tiempo la producción de cobre se verá afectada, bastará simplemente con examinar los precios para las entregas futuras en la misma página.

Pocos lectores, incluso de *The Wall Street Journal*, están interesados en algo más que cotizaciones concretas. Pueden conscientemente ignorar el resto. *The Wall Street Journal* no proporciona información por altruismo o porque reconozca su importancia en el funcionamiento de la economía. Más bien ofrece esta información por el mismo sistema de precios cuyo funcionamiento facilita. Ha descubierto que puede conseguir una mayor y más rentable tirada publicando esta información, que ha recibido gracias a diferentes conjuntos de precios.

Los precios no sólo transmiten la información de los compradores finales a los minoristas, mayoristas, fabricantes y titulares de recursos, sino que también la transmiten de otra forma. Supongamos que un incendio forestal o una huelga disminuyen la oferta de madera, lo que hará que su precio aumente. Esta información le dirá al fabricante que le compensará utilizar menos madera y, por tanto, no vender tantos lápices como antes, a menos que lo haga a un precio superior. Una menor producción de lápices

permitirá al minorista venderlos a mayor precio y un mayor precio informará al usuario final de que le compensará aprovechar el lápiz al máximo o comprar bolígrafos. De nuevo, él no tiene que saber por qué el lápiz es ahora más caro, simplemente que lo es.

Cualquier cosa que impida que los precios expresen libremente las condiciones de la demanda o de la oferta interfiere en la transmisión de la información correcta. El monopolio privado —el control sobre un bien concreto por un productor o por un cártel de productores— es un ejemplo de ello. Éstos no impiden la transmisión de la información a través del sistema de precios, sino que la distorsionan. El hecho de que el precio del petróleo se cuadruplicara en 1973 por el cártel del petróleo transmitió una información importante. Sin embargo, la información que transmitió no reflejó una súbita reducción de la oferta de petróleo, un repentino descubrimiento de nuevos conocimientos técnicos relacionados con la futura oferta del crudo o cualquier otro factor de carácter técnico o físico concerniente a la relativa disponibilidad del petróleo o de otras fuentes de energía. Simplemente transmitió la información de que un grupo de países había conseguido llegar a un acuerdo de fijación de precios y de distribución de mercado.

Los controles del precio del petróleo y de otras formas de energía establecidos por el Gobierno estadounidense impidieron, a su vez, que la información de los efectos de las acciones del cártel de la OPEP fuera transmitida correctamente a los consumidores de petróleo. El resultado supuso un fortalecimiento de la posición del cártel de la OPEP, impidiendo que la subida del precio del crudo llevara a los consumidores estadounidenses a limitar su consumo, así como la necesaria introducción de importantes elementos de la cadena de mando en Estados Unidos a fin de ubicar la escasa oferta (por parte del Departamento de Energía, que gastó cerca de 10.000 millones de dólares y empleó a 20.000 personas).

Además de la distorsión privada de los precios, la mayor fuente de interferencia en un sistema de libre mercado es el Gobierno a través de aranceles y otras restricciones al comercio internacional, la fijación interna o la regulación de los precios, incluidos los salarios (véase capítulo 2), la regulación gubernamental de ciertas industrias (véase capítulo 7), las políticas monetaria y fiscal que producen una errática inflación (véase capítulo 9) y otros medios.

Uno de los más importantes efectos adversos de la inflación errática es la introducción de la estadística en la transmisión de la información a través de los precios. Si el precio de la madera sube, por ejemplo, los productores de este elemento no pueden saber si es la inflación la que aumenta los precios o si se debe a una mayor demanda o a una menor oferta en relación con otros productos. La información importante para las organizaciones productivas es, en primer lugar, la que se refiere a los *precios relativos*, el precio de un bien comparado con otro. La inflación alta, y en particular la inflación altamente variable, reduce la información a estadísticas carentes de sentido.

LOS INCENTIVOS

La transmisión efectiva de la información adecuada no sirve de nada a menos que las personas relevantes tengan un incentivo para actuar, y hacerlo correctamente, a partir de esa información. De nada sirve que se le diga un productor de madera que la demanda de ese producto ha aumentado si no tiene algún incentivo para producir más madera. La perfección del sistema de precios es que los precios que aportan información también proporcionan tanto un incentivo para reaccionar a la información como los medios para hacerlo.

Esta función de los precios está íntimamente conectada con la tercera función —determinar la distribución de los ingresos— y no puede

explicarse sin ella. Los ingresos del productor —lo que consigue por sus actividades— se determinan por la diferencia entre lo que recibe por la venta de sus productos y la cantidad que gasta para producirlos. Él hace un balance de sus ingresos y sus gastos, y calcula que produciendo un poco más incrementará tanto sus costes como sus beneficios. Un mayor precio cambia esos márgenes.

En general, cuanto más produce, mayores son los costes para producir esa mayor cantidad. Debe abastecerse de madera en sitios menos accesibles o menos favorables, debe contratar trabajadores menos cualificados o pagar mayores salarios para atraer a trabajadores cualificados. Pero ahora, los mayores precios le permiten soportar esos mayores costes y, por tanto, proporcionan tanto un incentivo para incrementar la producción como los medios para hacerlo.

Los precios también proporcionan un incentivo para actuar a partir de la información, no sólo sobre la demanda de un producto, sino también sobre la forma más eficiente de producirlo. Supongamos que un tipo de madera escasea y, por consiguiente, se encarece. El fabricante de lápices recibe la información a través de un aumento del precio del primer tipo de madera. Dado que sus ingresos también se determinan por la diferencia entre las ventas que realiza y los costes de producción, tendrá un incentivo para ahorrar en ese tipo de madera.

Tomemos un ejemplo distinto: que el uso de la sierra eléctrica o de la sierra de mano sea menos costoso dependerá del precio de ambas sierras, de la cantidad de trabajo que requerirá el uso de cada una de ellas y de los costes de los diferentes tipos de producción. La empresa que hace la tala tendrá un incentivo para adquirir el conocimiento técnico necesario y de combinarlo con la información transmitida por los precios a fin de minimizar los costes.

Tomemos otro caso más imaginativo que ilustra la sutileza del sistema de precios. El incremento del precio del petróleo orquestado por el cártel de

la OPEP en 1973 alteró levemente el balance en favor de la sierra de mano porque incrementaba el coste de hacer funcionar una sierra eléctrica. Y si eso parece poco relevante, considera el efecto del uso de camiones diésel comparado con camiones de gasolina para sacar los troncos del bosque y llevarlos al aserradero.

Por llevar este ejemplo más lejos, la subida de precios del crudo incrementó el coste de los productos que utilizaban más petróleo en comparación con aquellos que utilizaban menos. Los consumidores tenían un incentivo para cambiar sus hábitos de consumo. Los ejemplos más evidentes fueron los cambios de coches grandes a otros más pequeños, y de la calefacción alimentada con petróleo a la que funcionaba con carbón o madera. Podemos ilustrar otros efectos más remotos: en la medida en que los precios relativos de la madera aumentaban por sus mayores costes de producción o por el incremento de la demanda de madera como fuente de energía alternativa, el mayor precio resultante de los lápices de grafito dio a los consumidores un incentivo para utilizar menos lápices. Lo mismo ocurrió con otros bienes.

Hasta ahora hemos hablado del efecto del incentivo en los productores y los consumidores, pero éste también actúa con respecto a los trabajadores y propietarios de otras fuentes productivas. Una mayor demanda de madera tenderá a producir un incremento del salario de los leñadores. Es un signo de que una labor de este tipo tiene una mayor demanda que antes. El aumento de salarios da a los trabajadores un incentivo para actuar de acuerdo con esta información. Algunos trabajadores que no habían considerado ser leñadores o que hacían cualquier otra cosa puede que ahora lo hagan. Los jóvenes que acceden al mercado laboral pueden convertirse en leñadores. Aquí la interferencia del Gobierno con la fijación de salarios mínimos, por ejemplo, y de los sindicatos a través de la limitación del acceso a esta profesión, también puede distorsionar la información que se

transmite o puede impedir que los individuos actúen libremente a partir de ésta (véase capítulo 8).

La información relativa a los precios —ya sean los salarios de las distintas actividades, la renta de la tierra o el retorno de la inversión de distintos usos— no es la única información relevante a la hora de decidir cómo utilizar un recurso particular. De hecho, puede incluso que no sea la información más importante, especialmente a la hora de decidirse por una actividad laboral. Esa decisión depende además de los intereses y las capacidades propias de cada uno, lo que el gran economista Alfred Marshall denominó el conjunto de las ventajas y desventajas monetarias y no monetarias de una ocupación. La satisfacción de una ocupación puede compensar los bajos salarios. Por otro lado, salarios más altos pueden compensar una ocupación más desagradable.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

Los ingresos que cada persona consigue en el mercado se determinan, como ya hemos visto, por la diferencia entre lo que recibe por la venta de bienes y servicios, y los costes en los que incurre al producir esos bienes y servicios. Ese retorno consiste básicamente en los pagos directos que recibimos en función de los recursos que poseemos —pagos por el trabajo o por el uso de la tierra, de construcciones o de cualquier otro capital—. El caso del empresario —como el fabricante de lápices— es distinto en la forma, pero no en el fondo. Sus ingresos también dependen de los recursos productivos que posee y del precio que el mercado fija para los servicios de esos recursos, aunque, en su caso, el mayor recurso productivo que él posee bien pudiera ser la capacidad para organizar una empresa, coordinar los recursos que utiliza, asumir los riesgos... También puede poseer otros recursos productivos relacionados con su actividad empresarial, en cuyo caso, parte de sus ingresos se derivarán del precio de mercado de esos servicios.

Igualmente, la existencia de las corporaciones modernas no altera el asunto. Hablamos ampliamente de los «ingresos corporativos» o de «negocios» que obtienen ingresos. Se habla en sentido figurado en tanto que la compañía es un intermediario entre sus propietarios —los accionistas— y los propietarios de los recursos distintos a los de los accionistas, los servicios que la corporación adquiere. Sólo las personas tienen ingresos y los reciben a través del mercado a partir de los recursos que poseen, ya tengan éstos la forma de acciones corporativas, bonos, tierra o su capacidad personal.

En países como Estados Unidos, el mayor recurso productivo es la capacidad productiva personal, lo que los economistas denominan «capital humano». Algo así como las tres cuartas partes de todos los ingresos que se generan en este país a través de transacciones mercantiles adoptan la forma de compensaciones laborales (sueldos y salarios, complementos), y alrededor de la mitad del resto adopta la forma de ingresos de propietarios de empresas agrícolas o no agrícolas, lo que es una mezcla del pago por servicios personales y por el capital que poseen.

La acumulación de capital físico —fábricas, minas, edificios de oficinas, centros comerciales, autopistas, ferrocarriles, aeropuertos, coches, camiones, aviones, barcos, pantanos, refinerías, plantas generadoras de energía, frigoríficos, lavadoras y así hasta una variedad infinita— ha jugado un papel esencial en el crecimiento económico. Sin esa acumulación, el tipo de crecimiento que hemos disfrutado no habría ocurrido jamás. Sin el mantenimiento del capital heredado, las ganancias acumuladas por una generación habrían sido dilapidadas por la siguiente.

Sin embargo, la acumulación de capital humano —en forma de un aumento del conocimiento y las habilidades, y de una mejora de la salud y la longevidad— también ha jugado un papel vital. Y ambas capacidades se han reforzado mutuamente. El capital físico permitió a las personas ser bastante más productivas al proporcionarles herramientas con las que trabajar. Y la capacidad de las personas para crear nuevas formas de capital

físico, para aprender a utilizarlo y conseguir maximizar su capacidad, así como para organizar el uso tanto del capital físico como del capital humano en una escala cada vez mayor, permitió que el capital físico fuera más productivo. Tanto el capital físico como el humano deben ser conservados y reemplazados, lo que es incluso más difícil y costoso en el caso del capital humano, ésta es la razón por la que el retorno del capital humano se ha incrementado tanto y más rápidamente que el retorno del capital físico.

La cantidad de cada tipo de recursos que cada uno de nosotros poseemos es resultado en parte del azar y en parte de las elecciones que realizamos. El azar determina nuestros genes y, a través de ellos, afecta a nuestras capacidades físicas y mentales. El azar determina el tipo de familia y el entorno cultural en el que nacemos y, en consecuencia, las oportunidades de desarrollar nuestra capacidad física y mental. También determina que podamos heredar otros recursos de nuestros padres y de otros benefactores. El azar puede destruir o mejorar los recursos con los que empezamos. Sin embargo, las elecciones también juegan un papel importante. Nuestras decisiones sobre cómo hacer uso de nuestros recursos, si trabajamos o preferimos relajarnos, si aceptamos un trabajo u otro, si nos involucramos en una aventura o en otra, si ahorramos o gastamos, todo ello puede determinar que dilapidemos nuestros recursos o que los incrementemos y mejoremos. Decisiones similares de nuestros padres, de otros benefactores, de millones de personas con las que puede que no tengamos conexión afectarán a nuestra herencia.

El precio que el mercado fija para los servicios de nuestros recursos resulta igualmente afectado por una increíble mezcla del azar y la elección. La voz de Frank Sinatra fue muy apreciada en los Estados Unidos del siglo xx. ¿Habría sido igualmente valorada en la India del siglo xx si diera la casualidad de que hubiera nacido y vivido allí? Las habilidades de un cazador y un trampero fueron altamente valoradas en la América de los siglos xviii y xix, pero mucho menos en la América del siglo xx. La

habilidad de un jugador de béisbol proporcionó rendimientos más altos que la habilidad de un jugador de baloncesto en la década de 1920; justamente lo contrario sucedió en los años setenta. Son cuestiones en las que intervienen el azar y la elección; en estos ejemplos, la mayor parte de las elecciones que hacen los consumidores de los servicios determinan los precios de mercado de los distintos bienes. Sin embargo, el precio que recibimos por los servicios de nuestros recursos a través del mercado también depende de nuestras propias decisiones —dónde elegimos establecernos, cómo decidimos hacer uso de esos recursos, a quién elegimos para vender nuestros servicios...

En toda sociedad, independientemente de su organización, siempre existe insatisfacción en lo que a la distribución de ingresos se refiere. Es difícil comprender por qué deberíamos recibir menos que otros que parecen no merecerlo tanto o por qué deberíamos recibir más que tantos otros con necesidades mayores. Los campos lejanos siempre parecen más verdes, de modo que culpamos al sistema. En un sistema de economía planificada, la envidia y la insatisfacción se dirigen directamente contra los gobernantes. En el sistema de libre mercado, la envidia y la insatisfacción se dirigen contra el mercado.

Una de las consecuencias ha sido el intento de separar esta función del sistema de precios —distribuir los ingresos— del resto de sus funciones —transmitir información y proporcionar incentivos—. En Estados Unidos y en otros países que confiaban fundamentalmente en el mercado, la actividad gubernamental en las últimas décadas ha alterado la distribución de los ingresos derivada de la actuación del mercado a fin de propiciar una distribución más igualitaria. Actualmente hay una fuerte corriente de opinión que presiona para que se vaya aún más lejos en esta dirección. Hablaremos más sobre este movimiento en el capítulo 5.

Incluso aunque pudiéramos desear que fuera de otra manera, lo cierto es que simplemente es imposible utilizar los precios para transmitir

información y proporcionar incentivos para actuar a partir de ésta sin utilizar también los precios para afectar, si no determinar completamente, la distribución de los ingresos. Si lo que una persona consigue no depende del precio de los servicios de sus recursos, ¿qué incentivo tendrá para buscar la información a partir de los precios o para actuar a partir de esa información? Si los ingresos de Red Adair fueran los mismos llevando a cabo o no la peligrosa tarea de construir un oleoducto, ¿por qué iba a emprender una tarea tan peligrosa? Podría hacerlo una vez, pero ¿haría de ello su principal actividad? ¿Por qué deberías esforzarte en buscar al comprador que más valore lo que tienes para vender si, al hacerlo, no vas a obtener beneficio alguno? Si no hay ninguna recompensa por la acumulación de capital, ¿por qué debería alguien dejar para más tarde lo que podría disfrutar ahora? ¿Por qué ahorrar? ¿Cómo podría haberse acumulado alguna vez el capital físico existente por la imposición voluntaria? Si no existiera recompensa por la conservación del capital, ¿por qué no debería la gente dilapidar cualquier capital que hubieran acumulado o heredado? Si se impide que los precios afecten a la distribución de los ingresos, entonces tampoco podremos utilizarlos con otros propósitos. La única alternativa es la cadena de mando. Alguna autoridad tendría que decirnos quién debería producir, qué y cuánto. Alguna autoridad tendría que decidir quién barre las calles y quién dirige una fábrica, quién debería ser policía y quién físico.

La íntima conexión de las tres funciones del sistema de precios se ha manifestado de una forma distinta en los países comunistas. Toda su ideología se centra en la supuesta explotación del trabajador por el capital y la asociada superioridad de una sociedad basada en la máxima de Marx: «A cada uno según sus necesidades, de cada uno según su habilidad». Sin embargo, la incapacidad para hacer funcionar una economía basada enteramente en la cadena de mando ha hecho imposible que puedan separar completamente los ingresos de los precios.

En lo que a los recursos físicos se refiere —la tierra, los edificios y similares—, han podido llegar hasta el final haciéndolos propiedad del Gobierno. Sin embargo, incluso en este caso se ha percibido la falta de incentivos para mantener o mejorar el capital físico. Cuando todo el mundo posee algo, nadie lo posee, y nadie tiene un interés directo en mantener o mejorar su estado. Esto explica por qué los edificios en la Unión Soviética —como los albergues en Estados Unidos— parecen ruinosos uno o dos años después de su construcción, por qué las máquinas de las fábricas gubernamentales se averían y necesitan reparaciones constantemente o por qué los ciudadanos deben recurrir al mercado negro para mantener el capital que tienen para su uso personal.

Las evidentes ineficiencias que se han derivado del sistema de la cadena de mando han llevado a que muchos planificadores de los países socialistas —Rusia, Checoslovaquia, Hungría, China— consideren la posibilidad de hacer un mayor uso del mercado a la hora de organizar la producción. En una conferencia de economistas del Este y el Oeste, una vez escuchamos la voz de un brillante economista marxista húngaro. Había redescubierto la mano invisible de Adam Smith, un logro intelectual notable, aunque algo redundante. Sin embargo, trató de mejorarlo a fin de utilizar el sistema de precios para transmitir la información y organizar eficientemente la producción, pero no para distribuir los ingresos. No es necesario decir que fracasó en la teoría como los países comunistas han fracasado en la práctica.

Una mirada más amplia

La «mano invisible» de Adam Smith se relaciona generalmente con las compras o ventas de bienes y servicios a cambio de dinero. Sin embargo, la actividad económica no es, en modo alguno, la única área de la vida humana donde surge una compleja y sofisticada estructura como

consecuencia no pretendida de la cooperación de los individuos mientras cada uno de ellos busca su propio interés.

Consideremos, por ejemplo, el idioma. Es una estructura compleja en continuo cambio y desarrollo. Tiene un orden bien definido, aunque ningún órgano central lo planifica. Nadie decide qué palabras deberían admitirse en un idioma, qué reglas gramaticales deben aplicarse, qué palabras son adjetivos y cuáles nombres. La Academia Francesa trata, desde luego, de controlar los cambios en el idioma francés, pero esta función se le atribuyó con mucha posterioridad a su creación. El francés ya era un idioma altamente estructurado y la Academia sirve para oficializar cambios sobre los que no tiene control. Existen organismos similares en otros idiomas.

¿Cómo se desarrolló el idioma? En gran medida de la misma forma en la que el orden económico se desarrolla a través del mercado: a partir de la interacción voluntaria de los individuos unos con otros, en este caso, tratando de compartir ideas, información o chismorreos más que bienes y servicios. El significado fue atribuido a cada palabra o se añadieron palabras a medida que fueron necesarias. Los usos gramaticales se desarrollaron y se convirtieron en reglas gramaticales más tarde. Dado que un círculo de personas cada vez más amplio vio las ventajas de comunicarse entre ellas, el uso común se extendió y se codificó en diccionarios. En ningún caso existe coerción, ningún planificador central tiene el poder para dirigir el idioma, aunque en los últimos años, el sistema escolar gubernamental ha jugado un papel muy importante en la estandarización de su uso.

Otro ejemplo es el conocimiento científico. La estructura de las disciplinas —física, química, meteorología, filosofía, humanidades, sociología, economía— no fue el producto de una decisión deliberada de nadie. Como la elefanta Topsy, «simplemente creció». Ocurrió porque los investigadores lo consideraron conveniente. El conocimiento no es fijo, sino que va cambiando a medida que surgen nuevas necesidades.

En cualquier disciplina, el crecimiento del campo de su objeto es estrictamente paralelo al de la economía de mercado. Los investigadores cooperan unos con otros porque lo consideran mutuamente beneficioso. Aceptan el trabajo de otros porque lo encuentran útil. Intercambian sus descubrimientos comunicándose verbalmente, haciendo circular trabajos no publicados o publicando en periódicos, revistas y libros. La cooperación es mundial, como también lo es en la economía de mercado. La estima o la aprobación de sus colegas investigadores cumple la misma función que la recompensa monetaria en el mercado económico. El deseo de ganarse la estima y de que su trabajo sea aceptado por sus compañeros lleva a los investigadores a dirigir sus actividades en direcciones científicamente eficientes. El todo se hace más grande que la suma de sus partes en tanto que cada investigador construye a partir del trabajo de otro. La física moderna es en gran medida el producto de un libre mercado de ideas como un moderno automóvil es el producto del libre mercado de bienes. Aquí, de nuevo, el desarrollo se ha visto influenciado por la intervención del Gobierno, que ha afectado tanto a los recursos disponibles como a los tipos de conocimiento que se han demandado. No obstante, el Gobierno ha jugado un papel secundario. Más aún, una de las ironías de la situación actual es que muchos investigadores que estaban a favor de la economía planificada han reconocido abiertamente el peligro de que el progreso científico sea impuesto por una planificación gubernamental, el peligro de que las prioridades fueran impuestas desde arriba más que por la iniciativa y la exploración de científicos individuales.

Los valores de la sociedad, la cultura y las convenciones sociales se desarrollan de la misma manera, a través del intercambio voluntario, la cooperación espontánea, la evolución de una estructura compleja fruto del ensayo y el error, de la aceptación y el rechazo. Ningún monarca ha decretado nunca que el tipo de música con la que disfrutaran los residentes de Calcuta, por ejemplo, deba ser radicalmente diferente de aquella con la que

disfrutaban los residentes de Viena. La amplia variedad de culturas musicales diferentes se desarrolló sin que nadie lo «planificara» de esa manera, a través de la evolución social, que ha tenido lugar de forma paralela a la evolución biológica, aunque, por supuesto, soberanos concretos o, incluso, Gobiernos elegidos puedan haber influido en la dirección de la evolución social patrocinando a uno u otro músico o tipo de música, tal y como hicieron algunos individuos acaudalados.

Las estructuras producidas por el intercambio voluntario, ya se trate del idioma, de los descubrimientos científicos, de los estilos musicales o de los sistemas económicos, tienen vida propia. Son capaces de adoptar diferentes formas en distintas circunstancias. El intercambio voluntario puede producir uniformidad en algunos aspectos y diversidad en otros. Es un proceso sutil, sus principios de funcionamiento pueden ser razonable y rápidamente adquiridos, pero sus detalladas consecuencias rara vez pueden ser previstas.

Estos ejemplos pueden sugerir no sólo el amplio campo del intercambio voluntario, sino también el vasto significado que debe vincularse al concepto del «interés propio». La preocupación por la economía de mercado ha llevado a una estrecha interpretación del «interés propio» como «miope egoísmo», como una exclusiva preocupación por las inmediatas recompensas materiales. La economía ha sido condenada por esbozar conclusiones de largo alcance a partir de una visión «completamente» irreal del «hombre económico», concebido poco menos que como una calculadora que responde únicamente a estímulos monetarios. Esto es un gran error. El interés propio no es egoísmo miope. Es cualquier cosa que interese a quienes participan, cualquier cosa que valoren, cualquier objetivo que persigan. Los científicos que buscan llevar más allá las fronteras de su disciplina, el misionero que busca convertir infieles a la fe verdadera, el filántropo que busca llevar alivio a los necesitados, todos ellos persiguen sus intereses, tal y como ellos los ven, tal y como ellos los juzgan de acuerdo con sus propios valores.

El papel del Gobierno

¿Dónde colocamos al Gobierno en la foto? En cierta medida, el Gobierno es una forma de cooperación voluntaria, una forma en la que las personas escogen lograr algunos de sus objetivos a través de entidades gubernamentales porque creen que es el medio más eficiente de lograrlos.

El más claro ejemplo es el Gobierno local en aquellas situaciones en las que las personas son libres de escoger dónde vivir. Puedes decidir vivir en una comunidad o en otra en función del tipo de servicios que su Gobierno ofrece. Si el Gobierno está comprometido en actividades a las que te opones o por las que no estás dispuesto a pagar, y éstas superan a aquellas actividades que apoyas o por las que estarías dispuesto a pagar, puedes votar con los pies y mudarte a cualquier otro sitio. Hay competencia limitada, pero real, siempre que existan alternativas disponibles.

Sin embargo, el Gobierno es más que eso. Es también el agente poseedor del monopolio del uso legítimo de la fuerza o de la amenaza de la fuerza, como medio a través del cual algunos de nosotros podemos imponer por la fuerza restricciones sobre otros. El papel del Gobierno, en este sentido más básico, ha cambiado drásticamente con el paso del tiempo en la mayoría de las sociedades y difiere en todo momento de unas sociedades a otras. Gran parte del resto de este libro aborda el modo en que el papel del Gobierno ha cambiado en Estados Unidos en las últimas décadas y cuáles han sido los efectos de sus actividades.

En este esbozo inicial queremos considerar una cuestión muy diferente. En una sociedad cuyos integrantes desean alcanzar la mayor libertad posible para elegir como individuos, como familias, como miembros de grupos voluntarios, como ciudadanos de un Gobierno organizado, ¿qué papel deberíamos asignar al Gobierno?

No es fácil mejorar la respuesta que Adam Smith dio a esta pregunta hace doscientos años:

Eliminados completamente todos los sistemas de preferencia o de limitación, el obvio y simple sistema de la libertad natural se establece por sí mismo por su propio acuerdo. Cada hombre, siempre que no viole las leyes de la justicia, es perfectamente libre para perseguir a su manera su propio interés, y para competir con su trabajo y su capital con otros hombres o grupos de hombres. Al soberano se le descarga completamente de un deber, el de intentar llevar a cabo aquello que siempre le expondrá a innumerables desilusiones y para cuyo correcto desempeño ninguna sabiduría o conocimiento humano sería jamás suficiente: el deber de controlar el trabajo de las personas privadas y de dirigirlo al empleo más adecuado para los intereses de la sociedad. De acuerdo con el sistema de la libertad natural, el soberano sólo tiene tres deberes que atender, tres deberes de gran importancia, pero, por otra parte, simples e inteligibles para el entendimiento común: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; segundo, el deber de proteger, en la medida en que sea posible, a cada miembro de la sociedad de la injusticia y la opresión por cualquier otro de sus miembros o el deber de establecer una exacta administración de justicia; tercero, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas e instituciones, que ningún individuo o pequeño grupo de individuos estaría nunca interesado en edificar y mantener, porque el beneficio nunca podría compensar su coste, aunque el gasto recompense con creces frecuentemente a la sociedad.³

Las primeras dos funciones son claras y concisas: la protección social de los individuos frente a la coerción, ya venga del exterior o de sus propios conciudadanos. A menos que haya tal protección, no seremos realmente libres para elegir. El famoso «la bolsa o la vida» del atracador armado ofrece una elección, pero nadie lo describiría como una elección voluntaria, y el consiguiente intercambio como un intercambio voluntario.

Por supuesto, como veremos repetidamente en este libro, una cosa es describir el propósito al que una institución, especialmente una institución gubernamental, «debería servir» y otra muy distinta es describir los propósitos a los que realmente sirve. Las intenciones de las personas responsables de instaurar la institución y las de aquellos que la hacen funcionar pueden, a menudo, diferir por completo. También es importante señalar que los resultados logrados difieren, a menudo y en gran medida, de aquellos que se pretendieron.

Se requieren fuerzas militares y policiales para impedir la coacción desde fuera y desde dentro. No siempre tienen éxito y el poder que poseen es, en ocasiones, utilizado para otros fines. Un grave problema a la hora de lograr y preservar una sociedad libre es, precisamente, cómo asegurar que los poderes coercitivos concedidos al Gobierno se limiten al cumplimiento

de su función, impidiendo que se conviertan en una amenaza para la libertad. Los fundadores de nuestro país se enfrentaron a este problema al redactar la Constitución. Hemos tendido a olvidarlo.

La segunda de las funciones de Adam Smith va más allá de la estrecha función policial de proteger a las personas frente a la coerción física, incluye una «exacta administración de justicia». Ningún intercambio voluntario complicado o que se extiende durante un considerable período de tiempo puede estar libre de ambigüedad. No hay en el mundo suficiente letra pequeña para especificar por anticipado cualquier contingencia que pudiera surgir y describir de forma precisa las obligaciones de las distintas partes de un intercambio en cada caso. Debe haber alguna forma de mediar en las disputas. Tal mediación puede ser voluntaria y no tiene por qué implicar al Gobierno. En Estados Unidos, la mayor parte de los desacuerdos surgidos en el ámbito de los contratos comerciales son resueltos por una red de árbitros privados elegidos por un procedimiento fijado de antemano. En respuesta a esta demanda, un amplio sistema judicial privado se ha ido desarrollando. Sin embargo, el tribunal de último recurso es proporcionado por el sistema judicial gubernamental.

Esta función del Gobierno también incluye facilitar intercambios voluntarios adoptando reglas generales, las reglas del juego económico y social que los ciudadanos de una sociedad libre deben cumplir. El ejemplo más evidente es el significado que se atribuye a la propiedad privada. Poseo una casa. ¿Estás vulnerando mi propiedad privada si vuelas con tu avión privado a tres metros de mi tejado?, ¿a 30 metros?, ¿a 300 metros?, ¿a 3.000 metros? No hay nada «natural» en el hecho de dónde comienzan mis derechos de propiedad y dónde comienzan los tuyos. La principal forma en la que la sociedad ha llegado a un acuerdo sobre las reglas de la propiedad es a través del crecimiento del derecho común, aunque más recientemente la legislación ha jugado un papel creciente.

La tercera función de Adam Smith plantea cuestiones más problemáticas. Él mismo ya la consideraba de escasa aplicación. Ha sido desde entonces utilizada para justificar una gama de actividades gubernamentales extremadamente amplia. Desde nuestro punto de vista, describe una función válida de un Gobierno dirigido a preservar y reforzar una sociedad libre, pero también puede ser interpretado para justificar la extensión sin límites del poder gubernamental.

El elemento válido surge por el coste de producir algunos bienes o servicios a través de intercambios estrictamente voluntarios. Veamos un ejemplo sugerido directamente por Smith al describir la tercera función: las calles de la ciudad y las autopistas de acceso general podrían ser proporcionadas por un intercambio privado voluntario y los costes de construcción podrían ser pagados mediante la aplicación de tasas. Sin embargo, los costes de recaudar dichas tasas serían a menudo muy grandes comparados con los costes de construir y mantener las calles o autopistas. Éste es un «trabajo público» que, aunque podría «no servir a los intereses individuales [...] a la hora de construirse y mantenerse», podría tener interés «para una gran sociedad».

Un ejemplo más sutil comporta efectos para «terceras partes», personas que no son parte de un intercambio particular, el clásico caso del «humo molesto». Tu caldera emite un humo negro que mancha el cuello de la camisa de un tercero. Involuntariamente has infligido un coste a ese tercero, quien estará dispuesto a permitir que le manches el cuello de su camisa a cambio de un precio. Sin embargo, no es posible identificar a todas aquellas personas a las que afectará tu actividad o que ellas descubran quién ha sido el causante de que los cuellos de sus camisas estén sucios y te exijan que les indemnicen individualmente o alcances acuerdos individuales con ellos.

El efecto de tus acciones sobre terceros puede propiciarles beneficios en lugar de imponerles costes. Construyes una casa con un bello jardín y todos los que pasan disfrutan con sus vistas. Estarían dispuestos a pagar algo por

el privilegio, pero no es posible hacerles pagar por mirar tus maravillosas flores.

Por decirlo en jerga técnica, hay un fallo de mercado porque se han producidos efectos «externos» o de «vecindad» por los que no es posible compensar o hacer pagar a las personas afectadas, ya que se les han impuesto intercambios de forma involuntaria.

Casi todo lo que hacemos tiene efectos para un tercero, aunque a veces sean pequeños y otros lejanos. En consecuencia, a primera vista la tercera función de Adam Smith puede parecer justificar casi cualquier medida propuesta por el Gobierno. Sin embargo, aquí se produce una falacia. Las medidas gubernamentales también producen efectos en terceros. Los «fallos del Gobierno», y no en menor medida que los «fallos del mercado», se derivan de los efectos «externos» o «de vecindad». Y si tales efectos son importantes para las transacciones del mercado, muy probablemente también lo serán en el caso de las medidas gubernamentales que buscan corregir los «fallos del mercado». La fuente primaria de efectos sobre terceros derivados de las acciones privadas es la dificultad de identificar los costes o beneficios externos. Cuando es fácil identificar quién resulta perjudicado y quién resulta beneficiado, y en qué medida, es razonable reemplazar el intercambio involuntario por el intercambio voluntario o, al menos, exigir una compensación individual. Si golpeas a otro coche por culpa de tu negligencia, pueden hacerte pagar los daños. Si fuera fácil saber de quiénes son los cuellos de las camisas que van a ensuciarse, sería posible que compensaras a las personas afectadas o, alternativamente, que ellos te pagaran para que vertieras menos humo.

Si es difícil que las partes privadas identifiquen quién impone beneficios o costes a quién, también es difícil que el Gobierno pueda hacerlo. Consecuentemente, un Gobierno que pretenda rectificar puede perfectamente acabar empeorando las cosas imponiendo costes a inocentes o concediendo beneficios a meros espectadores. Para financiar sus

actividades, el Gobierno debe recaudar impuestos, que a su vez afectan a las ganancias de quienes los soportan produciendo otro efecto sobre terceros. Además, cada incremento del poder del Gobierno, sea cual sea su fin, aumenta el peligro de que éste, en vez de servir a la gran mayoría de los ciudadanos, se convierta en un medio por el que algunos de los ciudadanos se aprovechen del resto. Cada medida gubernamental lleva una chimenea en su espalda.

Los acuerdos voluntarios pueden provocar efectos en terceros en mucha mayor medida de lo que en un principio puede parecer. Tomemos un ejemplo trivial: las propinas en los restaurantes son una costumbre que permite asegurar un mejor servicio a gente que puede que no conozcas o que nunca te encuentres y, a cambio, asegurarte un mejor servicio por las acciones de otro grupo de terceros anónimos. No obstante, los efectos que se producen sobre terceros son lo suficientemente importantes para justificar la acción del Gobierno. La lección que debe extraerse de un uso desviado de la tercera función de Smith no es que toda intervención del Gobierno nunca esté justificada, sino que la carga de la prueba debería recaer sobre quien la propone. Deberíamos desarrollar la práctica del examen tanto de los costes como de los beneficios de toda intervención gubernamental propuesta y exigir un claro balance de los beneficios sobre los costes de su adopción. Esta forma de proceder se recomienda no sólo por la dificultad de valorar los costes ocultos de la intervención gubernamental, sino también por otra consideración. La experiencia muestra que una vez que el Gobierno emprende una actividad, rara vez se detiene. Cuando la actividad no está a la altura de las expectativas es más probable que ello conduzca a su expansión, que se le otorgue un presupuesto mayor, en lugar de optar por su reducción o abolición.

Una cuarta función del Gobierno que Adam Smith no mencionó explícitamente es la de proteger a los miembros de la comunidad que no pueden ser considerados individuos «responsables». Al igual que la tercera

función de Adam Smith, ésta también es susceptible de un gran abuso que todavía no se ha evitado.

La libertad es un objetivo sostenible sólo para aquellos individuos que son responsables. No creemos en la libertad de los dementes o de los niños. Debemos de algún modo esbozar una línea que separe a los individuos responsables del resto, aunque al hacerlo introducimos una ambigüedad fundamental en el objetivo supremo de la libertad. No podemos rechazar categóricamente el paternalismo sobre aquéllos a los que consideramos no responsables.

En el caso de los niños, en primer lugar asignamos la responsabilidad a sus padres. La familia, más que el individuo, ha sido siempre, y todavía lo es, el bloque básico de nuestra sociedad, aunque esta visión se ha ido debilitando claramente, lo cual es una de las más desafortunadas consecuencias del crecimiento del Gobierno paternalista. Aunque la atribución de la responsabilidad a los padres es más una cuestión de conveniencia que un principio. Creemos, con buen criterio, que los padres tienen un interés en sus hijos mayor que cualquier otra persona y en ellos puede recaer la responsabilidad de protegerlos y asegurarse de que se conviertan en adultos responsables. Sin embargo, no creemos en el derecho de los padres a hacer cualquier cosa —pegarles, matarlos o venderlos como esclavos—. Los niños son individuos responsables ya en la fase embrionaria: tienen derechos propios y no son el juguete de sus padres.

Las tres funciones de Adam Smith, o nuestras cuatro funciones gubernamentales, son de una «grandísima importancia», pero son bastante menos «sencillas e inteligibles al común entendimiento» de lo que el economista suponía. Aunque no podemos decidir la conveniencia o inconveniencia de cualquier intervención gubernamental real o propuesta, estas funciones nos proporcionan un conjunto de principios que podemos utilizar a la hora de esbozar un balance de costes y beneficios. Aun partiendo de una interpretación lo más laxa posible, estos principios

descartan muchas de las intervenciones existentes, todos aquellos «sistemas de preferencia o de limitación» contra los que Adam Smith luchó y que fueron destruidos, y que han vuelto a aparecer hoy día bajo la forma de aranceles, precios y salarios fijados por el Gobierno, restricciones en el acceso a distintos empleos y muchas otras desviaciones de su «sistema simple de la libertad natural» (hablaremos de esto en capítulos posteriores).

El Gobierno limitado en la práctica

En el mundo actual el gran Gobierno parece abarcarlo todo. Podemos preguntarnos si existe un ejemplo de sociedad contemporánea que confíe en el intercambio voluntario a través del mercado para organizar su actividad económica y en la que el Gobierno quede limitado al cumplimiento de esas cuatro funciones descritas.

Quizá el mejor ejemplo sea Hong Kong, un pedazo de tierra cerca de la China continental de menos de 1.000 kilómetros cuadrados y con una población de alrededor de 4,5 millones de personas. La densidad de población es casi 14 veces mayor que la de Japón y 185 veces mayor que la de Estados Unidos. A pesar de ello, Hong Kong disfruta de uno de los mayores niveles de vida de toda Asia, sólo por detrás de Japón y, quizá, de Singapur.

Hong Kong no tiene aranceles u otras limitaciones al comercio internacional (excepto algunas restricciones «voluntarias» impuestas por Estados Unidos y otras potencias). Allí no existe una dirección gubernamental de la actividad económica ni leyes que fijen los salarios mínimos o los precios. Los residentes quedan libres de restricciones en sus intercambios comerciales, inversiones, contratos y actividad laboral.

El Gobierno juega un papel importante que se limita, en principio, a nuestras cuatro funciones interpretadas en sentido estricto: aprueba y pone en vigor leyes, garantiza el orden, proporciona los medios para formular las

normas de comportamiento y resolver disputas, se ocupa del transporte y las comunicaciones y supervisa la emisión de su divisa. Hong Kong proporciona albergues públicos a los refugiados que llegan de China. Aunque el gasto del Gobierno ha crecido de forma paralela a su economía, su porcentaje en relación con los ingresos de las personas se mantiene como uno de los más bajos del mundo. En consecuencia, los bajos impuestos siguen siendo un incentivo. Los empresarios pueden cosechar los beneficios de su éxito, pero también deben soportar los costes de sus errores.

Resulta algo irónico que Hong Kong, colonia de la Corona británica, resulte ser el ejemplo moderno del libre mercado y del Gobierno limitado. Los funcionarios británicos que allí gobernaron permitieron que Hong Kong floreciera gracias a políticas radicalmente diferentes a las del estado de bienestar adoptadas en su madre patria.

Aunque Hong Kong es un excelente ejemplo actual, no es, en modo alguno, el ejemplo más importante en la práctica de Gobierno limitado y de sociedad de libre mercado. Para ilustrar este ejemplo debemos volver atrás en el tiempo, al siglo XIX. Es el caso de Japón durante los treinta años inmediatamente posteriores a la Restauración Meiji de 1867, y lo dejaremos para el capítulo 2.

Otros dos ejemplos son Gran Bretaña y Estados Unidos. *La riqueza de las naciones* de Adam Smith fue uno de los primeros golpes en la batalla para acabar con las restricciones del Gobierno en la industria y el comercio. La victoria final en esta batalla se produjo setenta años más tarde, en 1846, con la derogación de las denominadas leyes del maíz —leyes que imponían aranceles y otras restricciones a la importación de trigo y de otros granos, a los que en su conjunto se referían como «cereales»—. Ello permitió tres cuartos de siglo de completa libertad de comercio, que duró hasta el estallido de la Gran Guerra, y completó la transición iniciada décadas atrás hacia un Gobierno muy limitado, que permitiera a cada residente en Gran Bretaña, en palabras de Adam Smith, «ser perfectamente libre para

perseguir su propio interés a su propia manera y poner tanto su trabajo como su capital en competencia con el de cualquier otro hombre o grupo de hombres».

El crecimiento económico fue muy rápido. El nivel de vida del ciudadano medio mejoró drásticamente, haciendo aún más visibles las áreas de pobreza y miseria subsistentes descritas por Dickens y otros novelistas de la época de forma conmovedora. La población creció a la par que lo hizo su nivel de vida. Gran Bretaña creció en poder e influencia en el mundo. Y todo ello mientras el Gobierno tan sólo gastaba una pequeña fracción de los ingresos nacionales —de cerca del 25 por ciento a principios del siglo XIX a un 10 por ciento de los ingresos nacionales en el Jubileo de oro de la reina Victoria en 1897—, cuando Gran Bretaña estaba en el mayor apogeo de su gloria y poder.

Estados Unidos es otro ejemplo sorprendente. Había aranceles, justificados por Alexander Hamilton en su famoso *Report on Manufacturers*, en el que intentaba —con una evidente falta de éxito— refutar los argumentos de Adam Smith a favor del libre comercio. Pero estos aranceles eran modestos, si los comparamos con los estándares modernos, y apenas existían otras restricciones que limitaran el libre comercio doméstico o con el extranjero. Hasta después de la Primera Guerra Mundial, la inmigración era completamente libre (sólo existían restricciones para los inmigrantes de Oriente). Como dice la inscripción de la *Estatua de la Libertad*:

Dame tus hombres cansados, tus pobres,
tus masas apiñadas que desean respirar libres,
los restos de tus costas superpobladas.
Envíame a éstos, los desamparados,
los azotados por la tempestad:
sostengo mi antorcha frente a la puerta dorada.

Llegaron por millones, y por millones fueron acogidos. Prosperaron porque se les dejó actuar según sus propios planes. Ha surgido un mito relativo a Estados Unidos que retrata el siglo XIX como la era del pillaje, de un duro e ilimitado individualismo. Los despiadados capitalistas monopolistas supuestamente explotaban a los pobres, animaban la inmigración y después despojaban despiadadamente a los inmigrantes. Wall Street se caricaturiza como la calle de la estafa, se decía que sangraba a tenaces granjeros del Medio Oeste, que sobrevivían a pesar de la gran miseria y pobreza que sufrían.

La realidad es bien distinta. Los inmigrantes seguían llegando. Los primeros quizá fueran engañados, pero es inconcebible que siguieran llegando millones de personas para ser explotadas una década tras otra. Siguieron llegando porque las esperanzas de aquellos que los precedieron se vieron cumplidas en gran medida. Las calles de Nueva York no estaban pavimentadas de oro, pero el trabajo, la frugalidad y la iniciativa trajeron una recompensa que era incluso inimaginable en el Viejo Mundo. Los recién llegados se expandieron hacia el este y el oeste. A medida que se expandían, también lo hacían las ciudades y más tierras se cultivaban. El país se hizo más próspero y productivo, y los inmigrantes se beneficiaron de esa prosperidad.

Si los granjeros estaban siendo explotados, ¿por qué su número aumentaba? Los precios de los productos agrícolas y ganaderos desde luego bajaron, pero era un signo de éxito, no de fracaso, pues reflejaban el desarrollo de maquinaria, la puesta en cultivo de más tierras y las mejoras en las comunicaciones, todo lo cual llevó a un rápido crecimiento de la producción agrícola. La prueba final es que el precio de la tierra cultivable aumentó constantemente, ¡difícilmente un signo de que la agricultura y la ganadería eran una industria deprimida!

La acusación de inhumanidad, resumida en la respuesta que William H. Vanderbilt, un magnate del ferrocarril, se dice que le dio a un reportero: «La gente está condenada», se contradice con el florecimiento de la actividad benéfica en Estados Unidos en el siglo XIX. Los colegios e institutos privados se multiplicaron, la actividad de los misioneros en el extranjero se incrementó, hospitales, orfanatos y otras instituciones privadas sin ánimo de lucro se expandieron como la hiedra. Casi todas las instituciones benéficas u organizaciones de servicios públicos, desde la Sociedad para la Prevención de la Crueldad contra los Animales, la YMCA y la YWCA, o la Sociedad de Indios Americanos hasta el Ejército de Salvación datan de esa época. La organización voluntaria no es menos efectiva al organizar una actividad benéfica que al hacerlo respecto a la producción con ánimo de lucro.

La actividad benéfica se combinó con la explosión de la actividad cultural: las grandes ciudades y las ciudades fronterizas se llenaron de museos de arte, auditorios de ópera, orquestas, museos y bibliotecas.

El tamaño del gasto del Gobierno es una de las medidas de su papel. Dejando a un lado las grandes guerras, el gasto del Gobierno desde 1800 a 1929 no excedió el 12 por ciento de los ingresos nacionales. De ese porcentaje, dos tercios eran empleados por los Gobiernos central y local en colegios y escuelas. A finales de 1928, el gasto del Gobierno federal ascendía a alrededor del 3 por ciento de los ingresos nacionales.

El éxito de Estados Unidos es a menudo atribuido a sus generosos recursos naturales y a sus amplios espacios abiertos. Ciertamente, éstos han jugado un papel importante, pero entonces, si fueran vitales, ¿qué explica el éxito en el siglo XIX de Gran Bretaña y Japón, y ya en el siglo XX, de Hong Kong?

A menudo se dice que mientras que una política gubernamental limitada era posible en la escasamente poblada América del siglo XIX, el Gobierno debe desempeñar un papel mayor, incluso dominante, en la sociedad urbana

e industrial moderna. Una hora en Hong Kong nos confrontará con esa opinión.

Nuestra sociedad es lo que hacemos de ella. Podemos dar forma a nuestras instituciones. Las características físicas y humanas limitan las alternativas que están disponibles para nosotros, pero nada nos impide, si queremos, construir una sociedad que confíe, ante todo, en la cooperación voluntaria para organizar tanto la actividad económica como otras actividades, una sociedad que preserve y expanda la libertad, que mantenga al Gobierno en su sitio, siendo nuestro siervo y no convirtiéndose en nuestro señor.

La tiranía de los controles

Al hablar sobre los aranceles y otras restricciones al comercio internacional en su obra *La riqueza de las naciones*, Adam Smith escribió:

Lo que es prudente en la conducta de una familia nunca será una locura en la de un gran reino. Si un país extranjero puede suministrarnos una mercancía a un precio menor del que nos costaría fabricarla, mejor comprársela a éste con parte de los productos de nuestro trabajo, de forma que podamos obtener algunas ventajas. En todo país, comprar bienes de consumo más baratos siempre obedece al interés del conjunto de la población. La afirmación es tan evidente que parece ridículo hacer un esfuerzo para demostrarla; jamás habría sido puesta en cuestión si no fuera porque la sofistería interesada de los mercaderes y fabricantes confundió el sentido común de la humanidad. A este respecto, el interés de éstos es directamente opuesto al del conjunto de la población.¹

Estas palabras son tan ciertas hoy día como lo fueron entonces. Tanto en el comercio interno como en el internacional, corresponde al «interés común» comprar aquellos bienes más baratos y vender al que menos tiene. Sin embargo, las «argucias interesadas» han llevado a una gran proliferación de restricciones sobre lo que podemos comprar, a quién podemos contratar, a quién podemos vender y en qué condiciones, a quién podemos emplear y para quién podemos trabajar, dónde podemos vivir y qué podemos comer y beber.

Adam Smith señaló «las argucias interesadas de los mercaderes y fabricantes». Ellos pudieron haber sido los principales culpables de su

tiempo. Hoy tienen bastante compañía. De hecho, costaría encontrar a alguno de nosotros que no esté implicado, de una forma u otra, en una «argucia interesada». En palabras del inmortal Pogo, «hemos conocido al enemigo y ellos son nosotros». Luchamos contra los «intereses especiales», salvo cuando éstos son los nuestros. Cada uno de nosotros sabe que lo que es bueno para él lo es para el país —de modo que *nuestro* «especial interés» es diferente—. El resultado final son un montón de limitaciones y restricciones que casi sería mejor para todos que fueran eliminadas. Perdemos bastante más por medidas que sirven a los «intereses especiales» del resto que lo que ganamos con las medidas que sirven a nuestros «intereses especiales».

El ejemplo más claro es el comercio internacional. Las ganancias obtenidas por ciertos productores gracias a los aranceles y otras restricciones son más que compensadas por las pérdidas sufridas por otros productores y, especialmente, por los consumidores en general. El libre comercio no sólo promovería nuestro bienestar material, sino que también preservaría la paz y la armonía entre las naciones y espolearía la competencia doméstica.

Los controles sobre el comercio exterior se extienden al comercio interior. Ambos se entretajan y penetran todos los aspectos de la actividad económica. Tales controles han sido defendidos a menudo, y especialmente por los países subdesarrollados, como esenciales para alcanzar el desarrollo y el progreso. Una comparación de la experiencia japonesa tras la Restauración Meiji en 1867 y de la experiencia india tras su independencia en 1947 pone a prueba esta visión. Sugiere, tal y como hacen otros ejemplos, que el libre comercio interior y exterior es la mejor forma para que un país pobre pueda promover el bienestar de sus ciudadanos.

Los controles económicos que han proliferado en Estados Unidos en las últimas décadas no sólo han restringido nuestra libertad para utilizar los recursos naturales, sino que también han afectado a nuestra

libertad de expresión, de prensa y de religión.

El comercio internacional

A menudo se dice que una mala política económica refleja los desacuerdos entre los expertos; si todos los economistas dieran los mismos consejos, la política económica sería buena. Los economistas a menudo discrepamos, desde luego, pero eso no es cierto respecto al comercio internacional. Ya desde Adam Smith existe una virtual unanimidad entre los economistas, sea cual sea su posición ideológica en otras cuestiones, de que el libre comercio internacional es la mejor forma de servir a los intereses de los países que comercian y del mundo. No obstante, los aranceles han sido la regla general. Las únicas excepciones importantes se dieron durante casi un siglo de libre comercio en Gran Bretaña tras la derogación de las leyes del maíz en 1846, durante treinta años de libre comercio en Japón tras la Restauración Meiji y en el actual libre comercio en Hong Kong. Estados Unidos mantuvo aranceles a lo largo del siglo XIX y los incrementó en el siglo XX con la Ley de Aranceles Smoot-Hawley, que algunos investigadores consideran parcialmente responsable de la severidad de la depresión. Los aranceles han sido reducidos desde entonces por sucesivos acuerdos internacionales, pero siguen siendo altos, probablemente más altos que en el siglo XIX, si bien el enorme cambio en los tipos de mercancías que se comercian imposibilita una comparación precisa.

Hoy, como siempre, existe un gran apoyo a los aranceles — eufemísticamente etiquetados como «barreras de protección», una buena etiqueta para una mala causa—. Los productores de acero y los sindicatos de los trabajadores del metal presionan para que se impongan restricciones a las importaciones de acero de Japón. El *lobby* de los fabricantes de televisores y sus trabajadores buscan «acuerdos voluntarios» para limitar la importación de televisores o de sus componentes de Japón, Taiwán o Hong

Kong. Los fabricantes de productos textiles y calzado, los ganaderos, los productores de azúcar y diez mil más se quejan de la «injusta» competencia del extranjero y exigen que el Gobierno haga algo para «protegerlos». Por supuesto, ningún grupo formula sus demandas basándose estrictamente en su «propio interés». Todos los grupos hablan del «interés general», de la necesidad de mantener puestos de trabajo o de promover la seguridad nacional. La necesidad de reforzar el dólar frente al marco o al yen se ha unido recientemente a la tradicional racionalización de las restricciones a las importaciones.

LA RAZÓN ECONÓMICA PARA EL LIBRE COMERCIO

Una voz que apenas se ha alzado es la de los consumidores. Los denominados grupos de defensa de los intereses de los consumidores han proliferado en los últimos años. Sin embargo, podrás buscar en vano una mención de sus ataques a los aranceles u otras restricciones a las importaciones. Los autoproclamados abogados de los consumidores tienen otras preocupaciones —como veremos en el capítulo 7.

La voz del consumidor individual se ahoga en la cacofonía de «las interesadas argucias de comerciantes y fabricantes» y sus empleados. La consecuencia de esto es una grave distorsión de la cuestión. Por ejemplo, quienes apoyan los aranceles consideran evidente que la creación de trabajos es un fin deseable, en sí y por sí mismo, independientemente de lo que hagan las personas empleadas. Esto es claramente un error. Si todo lo que queremos son trabajos, podemos crear un gran número, por ejemplo, poniendo gente a cavar agujeros para volver a llenarlos de nuevo o desempeñando otras tareas inútiles. A veces el trabajo en sí mismo es una recompensa. Sin embargo, la mayor parte de las veces, el trabajo es el precio que pagamos por conseguir las cosas que queremos. Nuestro

verdadero objetivo no son sólo trabajos, sino trabajos productivos — trabajos que proporcionarán más bienes y servicios que consumir.

Otra falacia, rara vez contradicha, es que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas. La verdad es muy diferente. No podemos comer, vestir o disfrutar de los bienes que enviamos al extranjero. Comemos bananas de Centroamérica, vestimos zapatos italianos, conducimos coches alemanes y disfrutamos de los programas que vemos en nuestros televisores japoneses. Nuestra ganancia del comercio exterior está en lo que importamos. Como Adam Smith vio claramente, los ciudadanos de una nación se benefician obteniendo un volumen de importaciones tan grande como sea posible en pago de sus exportaciones, o de una forma equivalente, se beneficia cuando exporta lo mínimo imprescindible para pagar sus importaciones.

La engañosa terminología que utilizamos refleja estas equivocadas ideas. *Protección* quiere decir realmente explotación del consumidor. Una *favorable balanza comercial* indica realmente exportar más de lo que importamos, enviando al extranjero bienes por un valor total mayor que el de los bienes que traemos del extranjero. En tu casa, seguramente preferirás pagar menos por más, en vez de al revés, aun cuando eso pudiera calificarse de «balanza de pagos desfavorable» en el comercio exterior.

El argumento a favor de los aranceles que tiene mayor atractivo para el público es el de la supuesta necesidad de proteger el alto nivel de vida de los trabajadores estadounidenses frente a la «injusta» competencia de los trabajadores de Japón, Corea o Hong Kong que están dispuestos a trabajar por un salario mucho más bajo. ¿Qué hay de malo en este argumento? ¿No queremos proteger el alto nivel de vida de nuestra gente?

La falacia en este argumento es el laxo uso de los términos *alto salario* y *bajo salario*. ¿Qué significa salario *alto* y *bajo*? A los trabajadores estadounidenses se les paga en dólares; a los japoneses en yenes. ¿Cómo comparamos salarios en dólares con salarios en yenes? ¿Qué determina el

tipo de cambio? Consideremos un caso extremo. Supongamos que 360 yenes equivalen a un dólar. A este tipo de cambio, el tipo de cambio real durante muchos años, se supone que el japonés puede producir y vender cualquier cosa por menos dólares de lo que nosotros podríamos hacerlo en Estados Unidos —televisores, automóviles, acero e, incluso, semillas de soja, trigo, leche y helados—. De haber libertad de comercio internacional, trataríamos de comprar toda nuestra mercancía en Japón. Ésta parecería ser una historia de terror extremo del tipo de las descritas por los defensores de los aranceles —acabaríamos siendo inundados por bienes japoneses y no podríamos venderles nada.

Antes de echarnos las manos a la cabeza, llevemos el análisis un paso más lejos. ¿Cómo pagaríamos a los japoneses? Les ofreceríamos dólares. ¿Qué harían ellos con los dólares? Hemos asumido que a 360 yenes por dólar todo es más barato en Japón, de modo que no habría nada en el mercado estadounidense que los japoneses quisieran comprar. Si los exportadores japoneses estuvieran dispuestos a quemar o enterrar los dólares sería maravilloso para nosotros. Podríamos conseguir todo tipo de bienes por papeles verdes que podemos producir en una cantidad abundante y de una forma muy barata. Tendríamos una maravillosa industria exportadora.

Por supuesto, los japoneses no nos venderían esos bienes útiles para ganar papeles inútiles que quemar o enterrar. Como nosotros, ellos también quieren obtener algo real a cambio de su trabajo. Si todos los bienes fueran más baratos en Japón que en Estados Unidos a 360 yenes por dólar, los exportadores tratarían de deshacerse de sus dólares, tratarían de venderlos por 360 yenes por dólar para comprar bienes japoneses más baratos, pero ¿quién estaría dispuesto a comprar los dólares? Lo que es cierto para el exportador japonés, lo es para todo el mundo en Japón. Nadie estará dispuesto a pagar 360 yenes a cambio de un dólar si con 360 yenes pueden comprar más bienes en Japón que lo que pueden comprar por un dólar en

Estados Unidos. El precio del dólar respecto del yen caerá —a 300 yenes por dólar, o a 250 o a 200 yenes—. Ahora se le da la vuelta a la situación, cada vez serán necesarios más y más dólares para comprar una cantidad determinada de yenes. Los bienes japoneses están cotizados en yenes, de modo que su precio en dólares aumentará. Por contra, los bienes estadounidenses están cotizados en dólares, de modo que cuantos más dólares recibe un japonés por un número determinado de yenes, más baratos son los bienes para los japoneses en términos del yen.

La cotización del dólar respecto del yen caerá, por término medio, hasta que el valor de los bienes en dólares que los japoneses compran en Estados Unidos equivalga al valor de los bienes que Estados Unidos compra en Japón. A ese precio, todo el mundo que quiera comprar yenes con dólares encontrará a alguien que esté dispuesto a venderle yenes por dólares.

La situación real es, por supuesto, más compleja que este hipotético ejemplo. Muchas naciones, y no sólo Estados Unidos y Japón, están implicadas en el comercio, que a menudo toma direcciones circulares. Los japoneses gastan algunos de los dólares que ganan en Brasil, los brasileños, a su vez, pueden gastar esos dólares en Alemania y los alemanes hacen lo propio en Estados Unidos, y así indefinidamente en un círculo de una complejidad interminable. Sin embargo, el principio es el mismo. En cualquier país la gente quiere dólares básicamente para comprar bienes, no para amontonarlos.

Otra complicación es que los dólares y los yenes son utilizados no sólo para comprar bienes y servicios de otros países, sino para invertir y hacer donaciones. A lo largo del siglo XIX, la balanza de pagos estadounidense fue deficitaria casi todos los años —un balance comercial «desfavorable» que ha sido bueno para todo el mundo—. Los extranjeros querían invertir en Estados Unidos. Los británicos, por ejemplo, producían y nos enviaban bienes a cambio de papeles —no billetes de dólar, sino cheques que prometían devolverles más tarde una cantidad de dinero más los intereses

—. Los británicos estaban dispuestos a enviarnos esos bienes porque consideraban que esos cheques eran una buena inversión. Por regla general, estaban en lo cierto. Recibieron un mayor retorno por sus ahorros de lo que habría sido posible de otro modo. A cambio, nosotros nos beneficiamos de la inversión extranjera, que nos permitió desarrollarnos más rápidamente de cómo lo habríamos hecho si nos hubiéramos visto obligados a hacerlo a partir únicamente de nuestros ahorros.

En el siglo xx la situación se ha invertido. Los ciudadanos estadounidenses descubrieron que podían conseguir un mayor retorno de su capital invirtiendo en el extranjero. Por ello, Estados Unidos envió bienes al extranjero a cambio de reconocimientos de deuda —cheques y otros similares—. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno estadounidense hizo donaciones en el extranjero, que adoptaron la forma del Plan Marshall y otros programas de ayudas en el extranjero. Enviamos bienes y servicios al extranjero como expresión de nuestra creencia en que podíamos contribuir a crear un mundo más pacífico. Estas donaciones gubernamentales complementaron las donaciones privadas —desde grupos de caridad, iglesias que apoyaban a misioneros, particulares que apoyaban a sus parientes en el extranjero...

Ninguna de estas complicaciones altera la conclusión sugerida por el hipotético caso extremo. En el mundo real, al igual que en el mundo hipotético, no puede haber un problema de balanza de pagos siempre que el precio del dólar respecto del yen, el marco o el franco se determine en un libre mercado y por medio de transacciones voluntarias. No es cierto que el alto salario de los trabajadores estadounidenses, en conjunto, esté amenazado por la injusta competencia del bajo salario de los trabajadores extranjeros. Por supuesto que ciertos trabajadores pueden verse afectados si un nuevo producto o un producto mejorado se desarrolla en el extranjero o si un productor extranjero es capaz de producir los mismos productos de una forma más barata. Pero esto no es en absoluto diferente de los efectos

sobre ciertos trabajadores de otras empresas estadounidenses que desarrollan nuevos productos o productos mejorados, o descubren la forma de producirlos a un menor coste. Es simplemente la competencia del mercado puesta en práctica, que constituye la mayor fuente del alto nivel de vida del trabajador estadounidense. Si queremos beneficiarnos de un sistema económico vital, dinámico e innovador, debemos aceptar la necesidad de la movilidad y el ajuste. Puede ser deseable hacer menos dolorosos estos ajustes y para ello establecemos acuerdos como el seguro de desempleo, pero deberíamos tratar de conseguir nuestros objetivos sin destruir la flexibilidad de nuestro sistema, ya que eso supondría matar a la gallina de los huevos de oro. En todo caso, cualquier cosa que hagamos debería ser imparcial con respecto al comercio exterior e interior.

¿Qué determina cuáles son los bienes que compensa importar y exportar? Un trabajador estadounidense es actualmente más productivo que un trabajador japonés. Es difícil determinar cuánto más —las estimaciones difieren—. No obstante, supongamos que el trabajador estadounidense es una vez y media más productivo que el japonés. Entonces, por término medio, el salario de los trabajadores estadounidenses debería otorgar mayor poder adquisitivo que el salario del trabajador japonés. Es una pérdida de tiempo utilizar a trabajadores estadounidenses para hacer cualquier cosa en la que ellos sean menos de una vez y media más eficientes que sus homólogos japoneses. En la terminología económica, y desde hace 150 años, esto se denomina *principio de la ventaja comparativa*. Incluso aunque seamos más eficientes que los japoneses produciendo cualquier cosa, no nos compensará producirlo todo. Deberíamos concentrarnos en hacer las cosas que hacemos mejor, aquéllas en las que nuestra superioridad es mayor.

Una ilustración de andar por casa: ¿debería un abogado que escribe a máquina el doble de rápido que su secretaria despedirla y hacerlo él mismo? Si el abogado es dos veces más rápido escribiendo a máquina, pero cinco

veces mejor como abogado que su secretaria, más les valdría a ambos que él ejerza la abogacía y ella escriba las cartas a máquina.

Se dice que otra fuente de «competencia injusta» son los subsidios que los Gobiernos extranjeros pagan a los productores para permitirles vender en Estados Unidos a un coste inferior. Supongamos que algunos Gobiernos extranjeros ofrecen tales subsidios, y no hay duda de que así es. ¿A quién perjudica y a quién beneficia? Para pagar esos subsidios, el Gobierno extranjero tiene que hacer tributar a sus ciudadanos, que son quienes pagan los subsidios. Los consumidores estadounidenses se benefician, porque consiguen televisores, automóviles o cualquier otro bien de los sectores subsidiados a un precio más barato. ¿Deberíamos quejarnos de un programa de ayuda extranjera inversa como éste? ¿Es noble que Estados Unidos done bienes y servicios a otros países bajo la forma del Plan Marshall y otras posteriores ayudas al extranjero, y es innoble que países extranjeros nos hagan donaciones bajo la forma indirecta de bienes y servicios que nos son vendidos por debajo del precio de coste? Los ciudadanos de los Gobiernos extranjeros podrían quejarse, porque sufren una disminución de su calidad de vida para beneficiar a los ciudadanos estadounidenses y a algunos de sus conciudadanos que poseen o trabajan en las industrias subsidiadas. Sin duda, si estos subsidios se introducen repentina o erráticamente, afectarán negativamente a los propietarios y trabajadores estadounidenses que producen los mismos productos. Sin embargo, éste es uno de los riesgos ordinarios de hacer negocios. Las empresas nunca se quejan de eventos inusuales o accidentales que confieren ganancias inesperadas. La libre empresa es un sistema de *ganancias y pérdidas*. Como ya hemos apuntado, todas las medidas para atenuar los cambios deberían ser aplicadas de forma imparcial respecto al comercio interior y exterior.

En todo caso, las distorsiones son probablemente temporales. Supongamos que, por cualquier razón, Japón decide conceder subsidios muy elevados para el acero. Si no se imponen aranceles o cuotas

adicionales, las importaciones de acero a Estados Unidos aumentarán drásticamente. Eso llevaría a una caída del precio del acero en Estados Unidos y a que los productores estadounidenses redujeran su producción, provocando desempleo en la industria del acero. Por otro lado, los productos fabricados con acero podrían ser comprados a un precio más barato. Los compradores de tales productos tendrán un dinero extra para gastarlo en otras cosas. La demanda de otros productos se incrementaría, de la misma manera que lo haría el empleo en la industria de tales productos. Por supuesto, llevará tiempo absorber a los trabajadores del acero desempleados. Sin embargo, para compensar ese efecto, los trabajadores de otras industrias que estaban en paro encontrarán más empleos disponibles. Basta con que no se produzca una pérdida neta de empleo y habrá una nueva ganancia de la producción, porque los trabajadores que ya no son necesarios en la producción de acero estarían disponibles para producir cualquier otra cosa.

La misma falacia de mirar sólo uno de los dos lados de la situación se da cuando los aranceles se impulsan a fin de incrementar el empleo. Si los aranceles se imponen en, digamos, los textiles, eso incrementará la producción y el empleo en la industria textil doméstica. Sin embargo, los productores extranjeros que ya no pueden vender sus telas en Estados Unidos ganarán menos dólares. Tendrán menos dinero para gastar en Estados Unidos. Las exportaciones disminuirán para compensar las menores importaciones y el empleo aumentará en la industria textil, pero bajará en las industrias exportadoras. Y la transmisión del empleo a otros ámbitos menos productivos reducirá la producción total.

El argumento de la seguridad nacional, según el cual una próspera industria del acero, por ejemplo, es necesaria para la defensa, no está mejor justificado. La defensa nacional necesita tan sólo una pequeña fracción de la producción total del acero producido en Estados Unidos y es del todo inconcebible que el libre comercio destruyera toda la industria del acero

estadounidense. Las ventajas de cerrarse a las fuentes de suministro y al mercado garantizarían una industria del acero doméstica relativamente grande. No obstante, la necesidad de enfrentarse a la competencia extranjera podría hacer surgir una industria del acero más fuerte y eficiente de la que tenemos actualmente.

Supongamos que sucediera lo más improbable, que se demostrara que es más barato comprar *todo* nuestro acero en el extranjero. Hay formas alternativas de garantizar la seguridad nacional. Podríamos almacenar acero. Es fácil, dado que el acero ocupa relativamente poco espacio y no es perecedero. Podríamos mantener algunas plantas de acero a mínimo rendimiento para que se dediquen a la producción en caso de necesidad. No hay duda de que todavía existen otras opciones. Antes de que una compañía de acero decida construir una nueva planta, investiga distintas alternativas para elegir la más eficiente y económica. Pese a todas sus peticiones de subsidios basándose en la seguridad nacional, la industria del acero jamás ha presentado otras alternativas para proporcionar la seguridad nacional. Hasta que lo hagan, podemos estar seguros de que el argumento de la seguridad nacional es la racionalización de los intereses propios de esta industria y no una razón válida para los subsidios.

No hay duda de que los ejecutivos y los sindicatos de la industria del acero son sinceros cuando aducen el argumento de la seguridad nacional. La sinceridad es una virtud muy sobrevalorada. Somos capaces de convencernos a nosotros mismos de que lo que es bueno para nosotros es bueno para el país. No deberíamos quejarnos de los productores que plantean tales argumentos, sino de nosotros mismos, por permitir que nos convenzan.

¿Qué hay del argumento de que debemos defender el dólar y de que debemos evitar que su valor se hunda respecto a otras divisas, como el yen, el marco alemán o el franco suizo? Éste es un problema completamente artificial. Si los tipos de cambio se determinan en un mercado libre, éstos se

fijarán en la medida en que así lo determine el mercado. El precio resultante del dólar respecto del yen, digamos, puede caer temporalmente por debajo del nivel que se justifica por el coste en dólares y yenes de los bienes estadounidenses y japoneses, respectivamente. De ser así, ello incentivará a las personas involucradas a comprar dólares y mantenerlos por un tiempo, a fin de obtener beneficios cuando el precio vuelva a subir. La disminución de los precios en yenes de las exportaciones estadounidenses a Japón estimulará dichas exportaciones y el incremento de los precios en dólares de los productos japoneses desalentará las importaciones de Japón. Estos acontecimientos incrementarán la demanda de dólares y corregirán el bajo precio inicial. El precio del dólar, si se determina libremente, cumple la misma función que el resto de precios. Transmite información y proporciona un incentivo para actuar a partir de ella porque afecta a los ingresos que reciben los participantes en el mercado.

¿Por qué todo ese furor por la «debilidad» del dólar? ¿Por qué las repetidas crisis de los tipos de cambio? La razón es que los tipos de cambio no se han fijado en un mercado libre. Los bancos centrales gubernamentales han intervenido a gran escala a fin de influir en el precio de sus monedas. En el proceso han perdido inmensas cantidades del dinero de sus ciudadanos (en el caso de Estados Unidos cerca de 2.000 millones de dólares entre 1973 y principios de 1979). Y lo que es aún más importante, han impedido que ese importante sistema de precios cumpla correctamente su función. No han sido capaces de impedir que las fuerzas económicas subyacentes produzcan sus efectos en los tipos de cambio, pero han intervenido para mantener artificialmente los tipos durante importantes períodos de tiempo. Pequeñas distorsiones se han ido acumulando hasta convertirse en otras mayores y, finalmente, se ha producido una importante «crisis» en los mercados de divisas.

¿Por qué los Gobiernos han intervenido en el mercado de divisas? Porque el tipo de cambio muestra las políticas internas. El dólar

estadounidense se ha debilitado comparado con el yen japonés, el marco alemán y el franco suizo, básicamente porque la inflación ha sido mucho más alta en Estados Unidos que en el resto de los países. La inflación significa que con un dólar se podían comprar cada vez menos cosas en el mercado doméstico. ¿Debería sorprendernos que también pudieran comprarse menos cosas en el extranjero? ¿O que los japoneses, alemanes o suizos no estuvieran dispuestos a pagar tantas unidades de su divisa por un dólar? Sin embargo, los Gobiernos, como todos nosotros, van mucho más allá a la hora de ocultar o compensar las indeseables consecuencias de sus propias políticas. Un Gobierno que genera inflación se siente tentado de manipular el tipo de cambio. Cuando esto falla, culpa a la inflación interna del declive del tipo de cambio, en vez de reconocer que la causa y el efecto funcionan de otra manera.

De toda la voluminosa literatura de los últimos siglos sobre el libre comercio y el proteccionismo, sólo tres argumentos se han esgrimido en favor de los aranceles que, en principio, puedan tener alguna validez.

El primero es el argumento de la seguridad nacional ya mencionado. Aunque ese argumento es muy a menudo una racionalización de aranceles especiales, más que una razón válida de su existencia, en ocasiones puede justificar el mantenimiento de ciertas instalaciones productivas que, de otro modo, no serían sostenibles. Para profundizar en esta afirmación y establecer un caso específico en el que el arancel o cualquier otra restricción comercial se justifica a fin de promover la seguridad nacional, sería necesario comparar los costes de lograr el objetivo específico de la seguridad de distintas formas y establecer, al menos *prima facie*, casos en los que el arancel sería la forma menos costosa. Tales comparaciones de costes rara vez se han llevado a cabo.

El segundo es el argumento de la «industria naciente» avanzado, por ejemplo, por Alexander Hamilton en su *Report on Manufacturers*. Se dice que hay una industria potencial que, una vez establecida y apoyada durante

su fase crítica, podría competir en igualdad de condiciones en el mercado mundial. Un arancel temporal se justificaría a fin de proteger esta industria durante esta primera etapa, permitiéndole madurar cuando pueda mantenerse en pie. Incluso si la industria pudiera competir con éxito una vez establecida, eso no justificaría un arancel inicial. Subsidiar la industria naciente —que es lo que harán los consumidores al pagar el arancel— sólo les merecerá a éstos la pena si posteriormente recuperan de alguna manera el subsidio, bien a través de precios posteriores más bajos que los del mercado mundial, bien a través de otras ventajas que les pudiera proporcionar mantener este tipo de industria. No obstante, en ese caso, ¿es necesario el subsidio? ¿No es cierto que todos aquellos que entran en una nueva industria aceptan sufrir las pérdidas iniciales ante la expectativa de ser capaces de recuperarlas posteriormente? Después de todo, la mayor parte de las empresas sufren pérdidas en los primeros años. Así ocurre cuando se entra en una nueva industria o en una ya existente. Quizá pueda haber alguna razón especial por la que los que participan inicialmente en una industria no puedan recuperar sus pérdidas iniciales, aunque, a largo plazo, a la comunidad le merezca la pena hacer la inversión inicial.

El argumento de la «industria naciente» es una cortina de humo. Los denominados *recién nacidos* nunca crecen. Una vez impuestos, los aranceles son rara vez eliminados. Más aún, el argumento apenas ha sido utilizado en nombre de verdaderos aún no nacidos que podrían nacer y sobrevivir si se les diera una protección temporal. No tienen portavoces. Se utiliza únicamente para justificar aranceles que favorecen a recién nacidos bien crecidos que pueden recurrir a la presión política.

El tercer argumento en favor de los aranceles que no puede omitirse es el de «mendiga la política de tu vecino». Un país que es un importante productor de un elemento o que puede unirse a otros productores que, conjuntamente, controlan la mayor parte de la producción, puede aprovecharse de su posición monopolística incrementando el precio de

dicho elemento (el cártel de la OPEP es el ejemplo actual más evidente). En vez de incrementar el precio directamente, el país puede hacerlo indirectamente imponiendo un impuesto a la exportación del producto —un arancel a la exportación—. El beneficio para sí mismo es inferior que el coste para el resto, pero desde un punto de vista nacional se genera una ganancia. De igual modo, un país que es el principal comprador de un producto —en jerga económica, que tiene un poder monopsónico— puede beneficiarse forzando un acuerdo con los vendedores e imponiéndoles un bajo precio injustificado. Una forma de hacerlo es creando un arancel a la importación del producto. El retorno neto para el vendedor es el precio menos el arancel, lo que equivaldría a comprar a un precio más bajo. En efecto, el arancel es pagado por los extranjeros. En la práctica, esta política nacionalista provocará muy probablemente las represalias de otros países. Además, al igual que en el caso de la «industria naciente», las presiones políticas tienden a crear estructuras arancelarias que, de hecho, no se aprovechan de posiciones monopolísticas o monopsónicas.

Un cuarto argumento, también esbozado por Alexander Hamilton y que se repite actualmente hasta la saciedad, es que el libre comercio estaría bien si todos los países lo practicasen, pero en la medida en que no es así, Estados Unidos no puede permitírselo. Este argumento carece de toda validez, tanto en la teoría como en la práctica. Otros países han impuesto restricciones al comercio internacional que nos perjudican, pero también les perjudican a ellos mismos. Al margen de los tres casos que acabamos de considerar, si imponemos más restricciones, lo único que hacemos es incrementar el daño que sufrimos y también infligirles un daño a ellos. ¡La competencia en el masoquismo y sadismo no debe aplicarse en el caso de la política económica internacional sensible! Lejos de conducir a una reducción de las restricciones por otros países, este tipo de acción de represalia lleva simplemente a más restricciones.

Somos una gran nación, la potencia del mundo libre. Nos conviene pedir a Hong Kong y Taiwán que impongan cuotas a las exportaciones textiles para «proteger» nuestra industria textil con cargo al consumidor estadounidense y de los trabajadores chinos de Hong Kong y Taiwán. Hablamos pomposamente de las virtudes del libre comercio, mientras que utilizamos nuestro poder político y económico para inducir a Japón a restringir sus exportaciones de acero y de televisores. Deberíamos movernos unilateralmente hacia el libre comercio, no instantáneamente, pero en un período de, digamos, cinco años, a un ritmo previamente anunciado.

Pocas medidas harían más por promover la libertad, tanto en el interior como en el extranjero, que la completa libertad de comercio. Hacemos concesiones a Gobiernos extranjeros en nombre de la ayuda económica —y, por consiguiente, promovemos el socialismo—, al mismo tiempo que imponemos restricciones a los productos —y, por consiguiente, impedimos la libre empresa—, en vez de sostener una posición coherente y basada en principios. No podemos obligarte a ser libre, pero podemos ofrecerte plena colaboración en absoluta igualdad de condiciones. Nuestro mercado está abierto para ti sin aranceles ni restricciones de otro tipo. Vende aquí lo que puedas y desees vender. Compra lo que puedas y desees comprar. De este modo, la cooperación entre los individuos puede ser mundial y libre.

LA RAZÓN POLÍTICA PARA EL LIBRE COMERCIO

La interdependencia es una característica del mundo moderno que todo lo invade: en la misma esfera económica, entre un conjunto de precios y otro, entre una industria y otra, entre un país y otro; en las sociedades más abiertas, entre la actividad económica y las actividades culturales, sociales y benéficas; en la organización de la sociedad, entre los acuerdos económicos y los políticos, entre la libertad económica y la libertad política.

En la esfera internacional, los acuerdos económicos también se entretajan con acuerdos políticos. El libre comercio internacional protege las armónicas relaciones entre naciones que son diferentes en sus culturas e instituciones, de la misma manera que el libre comercio interior protege las relaciones armónicas entre individuos que tienen creencias, actitudes e intereses distintos.

En un mercado internacional libre, como en la libre economía de una nación, las transacciones se producen entre entidades privadas —individuos, empresas y organizaciones benéficas—. Las condiciones en las que cada transacción tiene lugar se acuerdan por todas las partes involucradas. La transacción no se producirá a menos que todas las partes crean que obtendrán un beneficio. Como consecuencia, los intereses de las distintas partes deben armonizarse. La cooperación, y no el conflicto, es la norma general.

Cuando los Gobiernos intervienen, la situación cambia radicalmente. Dentro del país, las empresas persiguen los subsidios de su Gobierno, ya sea directamente o bien en forma de aranceles u otras restricciones al comercio. Tratarán de evitar las presiones económicas de los competidores que amenazan su rentabilidad o su mera existencia recurriendo a la presión política para que se impongan costes a los demás. La intervención del Gobierno en nombre de las compañías locales lleva a las empresas de otros países a buscar la ayuda de su propio Gobierno para que éste actúe contra las medidas emprendidas por el Gobierno extranjero. Las disputas privadas se convierten en la causa de disputas entre Gobiernos. Cada negociación comercial se convierte en un asunto político. Altos funcionarios gubernamentales vuelan alrededor del mundo para asistir a las cumbres económicas. Surgen fricciones. En todos los países muchos ciudadanos se muestran decepcionados por el resultado y terminan sintiendo que recibieron el pedazo más pequeño de la tarta. El conflicto, y no la cooperación, es la regla general.

El siglo que media entre la batalla de Waterloo y la Gran Guerra ofrece un sorprendente ejemplo de los beneficiosos efectos del libre comercio en las relaciones internacionales. Gran Bretaña fue la nación que lideró al mundo y durante todo un siglo hubo una libertad de comercio casi plena. Otras naciones, especialmente las occidentales, entre ellas Estados Unidos, adoptaron una política similar, si bien de una forma más difusa. Las personas tenían plena libertad para comprar y vender bienes a todo el mundo, con independencia de donde vivieran y cualquiera que fueran las condiciones que ambos pudieran pactar. Quizá es incluso más sorprendente para nosotros ahora que la gente fuera libre para viajar por toda Europa y gran parte del resto del mundo sin pasaporte y sin tener que someterse a las repetidas inspecciones fronterizas. Había libertad para emigrar, y en gran parte del mundo, especialmente en Estados Unidos, libertad de residencia y ciudadanía.

Como resultado, el siglo que media entre la batalla de Waterloo y la Gran Guerra fue uno de los más pacíficos de la historia entre las naciones occidentales, apenas salpicado por algunas pequeñas guerras —la guerra de Crimea y la guerra franco-prusiana fueron las más importantes— y, por supuesto, la gran guerra civil de Estados Unidos, que fue el resultado de una cuestión de la mayor importancia, la esclavitud, que alejaba al país de la libertad económica y política.

En el mundo moderno, los aranceles y otras restricciones comerciales similares han sido fuente de fricción entre naciones. Pero una fuente más problemática ha sido la intervención de más largo alcance del Estado en la economía, en el caso de países colectivistas como la Alemania de Hitler, la Italia de Mussolini y la España de Franco y, especialmente, en los países comunistas, desde Rusia y sus satélites hasta China. Los aranceles y las restricciones similares distorsionan las señales transmitidas por el sistema de precios, pero al menos dejan que los individuos sean libres para

responder a esas señales distorsionadas. Los países colectivistas han introducido elementos de la cadena de mando de mayor alcance.

Las transacciones completamente privadas son imposibles entre ciudadanos de una economía de mercado y un Estado colectivista. Una de las partes está necesariamente representada por funcionarios del Gobierno. Las consideraciones políticas son inevitables, pero la fricción se minimizaría si los Gobiernos de las economías de mercado permitieran a sus ciudadanos tanta libertad de acción como fuera posible para hacer negocios con los Gobiernos colectivistas. Tratar de utilizar el comercio como un arma política o establecer medidas políticas como un medio para incrementar el comercio con los países colectivistas sólo hace que las inevitables fricciones políticas sean incluso mayores.

LIBRE COMERCIO INTERNACIONAL Y COMPETENCIA INTERNA

La medida de la competencia doméstica está estrechamente relacionada con los acuerdos comerciales internacionales. Las protestas públicas contra los «cárteles» y los «monopolios» a finales del siglo XIX llevaron a la constitución de la Comisión de Comercio Interestatal y a la promulgación de la Ley Sherman Antitrust, posteriormente complementada con otras muchas acciones legislativas que promovían la competencia. Estas medidas han producido múltiples efectos. Han contribuido a un aumento de la competencia, pero en ocasiones han provocado efectos adversos.

En todo caso, ninguna de estas medidas, incluso si colmaron las expectativas de sus promotores, podría haber hecho tanto para asegurar la efectiva competencia como la eliminación de todas las barreras al comercio internacional. La existencia de sólo tres importantes fabricantes de automóviles en Estados Unidos —y uno de ellos al borde de la bancarrota— desde luego que supone una amenaza de precios monopolísticos. Sin embargo, dejemos a los productores de otros países competir con General

Motors, Ford y Chrysler por los gustos del comprador estadounidense y el fantasma de los precios monopolísticos desaparecerá.

Rara vez puede crearse un monopolio en un país sin la asistencia abierta o encubierta del Gobierno en forma de aranceles u otras medidas. Es casi imposible hacer lo mismo a escala mundial. El monopolio de diamantes de De Beers es el único caso que conocemos que parece haber tenido éxito. No sabemos de ningún otro que haya podido existir sin la ayuda directa de los Gobiernos —el cártel de la OPEP y anteriormente los de la goma y el café han sido los ejemplos más sobresalientes—. Y muchos de esos cárteles promovidos por el Gobierno tampoco han durado mucho, han sido desmantelados ante la presión de la competencia internacional —un destino que, seguramente, también le espera a la OPEP—. En un mundo de libre comercio, los cárteles internacionales desaparecerían todavía más rápidamente. Incluso en un mundo con restricciones comerciales, una potencia como Estados Unidos, de forma unilateral si fuera necesario, llegaría casi a eliminar cualquier peligro importante de monopolios domésticos gracias al libre comercio.

La planificación económica central

Al viajar por los países subdesarrollados, nos hemos sorprendido por el contraste entre las ideas sostenidas por los intelectuales de esos países y de muchos de los países occidentales y los hechos en sí mismos.

Los intelectuales dan por sentado que el capitalismo de libre empresa y el libre mercado son instrumentos de explotación de masas, mientras que la planificación económica central es la ola del futuro que creará un rápido progreso económico en esos países. Tardaremos en olvidar el dardo que uno de nosotros recibió de un prominente, exitoso y extremadamente versado empresario indio —la caricatura marxista del obeso capitalista— como reacción a unas críticas a la detallada planificación central de la India. Nos

informó de forma rotunda que el Gobierno de un país tan pobre como la India tenía que controlar las importaciones, la producción doméstica y el destino de las inversiones —y de paso, concederle a él privilegios especiales en todas estas áreas que son la fuente de su propia actividad— a fin de garantizar que las prioridades *sociales* superaran las egoístas demandas de los individuos. Y él estaba simplemente haciéndose eco de las opiniones de los profesores y de otros intelectuales de la India y de todas partes.

Los hechos, sin embargo, son muy distintos. En cualquier lugar en el que encontremos cierta libertad individual, cierto progreso material a disposición de los ciudadanos ordinarios y una gran esperanza en el futuro, también descubrimos que la actividad económica está organizada principalmente a través del libre mercado. Allí donde el Estado emprende el control en detalle de las actividades económicas de sus ciudadanos, esto es, donde se impone la planificación central, estos ciudadanos viven en cárceles políticas, padecen bajos estándares de vida y tienen un escaso poder para controlar su destino. El Estado puede prosperar y construir impresionantes monumentos. Las clases privilegiadas pueden disfrutar de muchos bienes materiales, pero los ciudadanos normales son instrumentos utilizados para los fines del Estado, y no reciben más que lo necesario para mantenerlos dóciles y razonablemente productivos.

El ejemplo más evidente es el contraste entre la Alemania Oriental y la Alemania Occidental, que originariamente formaban un solo país, roto por las vicisitudes de la guerra. Personas que comparten la misma sangre, la misma civilización, el mismo nivel de habilidades y conocimientos técnicos habitan en las dos partes. ¿Cuál de ellas ha prosperado? ¿Cuál debe hoy fortificarse con hombres armados ayudados de fieros perros, campos de minas y similares instrumentos diabólicos para impedir que sus valientes y desesperados ciudadanos estén dispuestos a arriesgar sus vidas para dejar el paraíso comunista por el infierno capitalista del otro lado del muro?

A un lado de ese muro vemos la brillante iluminación de las calles y las tiendas, llenas de gente alegre y bulliciosa. Algunos compran bienes procedentes de todas partes del mundo. Otros van a los cines y a diversos lugares de ocio. Pueden comprar libremente periódicos y revistas que expresan una gran variedad de opiniones. Hablan unos con otros o con extranjeros de cualquier tema y expresan sus opiniones sin tener que mirar por encima del hombro. Un paseo a pocos cientos de metros, tras pasar una hora en la cola, rellenar impresos y esperar a que te devuelvan el pasaporte, te llevará, como nos llevó a nosotros, al otro lado del muro. Allí, las calles están vacías, la ciudad es gris y pálida, los escaparates están vacíos, los edificios, mugrientos. La destrucción ocasionada por la guerra no ha sido todavía reparada después de más de tres décadas. El único signo de alegría o actividad que encontramos durante nuestra breve visita a Berlín Este fue el centro de entretenimiento. Una hora en Berlín Este es suficiente para comprender por qué las autoridades levantaron el muro.

Pareció un milagro que Alemania Occidental —un país derrotado y devastado— se convirtiera en una de las economías más fuertes del continente europeo en menos de una década. Fue un milagro del mercado libre. Ludwig Erhard, economista, era por aquel entonces ministro de Economía de Alemania. Un domingo, el 20 de junio de 1948, introdujo una nueva divisa, el actual marco alemán, y simultáneamente abolió casi todos los controles sobre los salarios y los precios. Lo hizo un domingo porque, como solía decir, las oficinas de las autoridades laborales francesas, estadounidenses y británicas estaban cerradas ese día. Dada su favorable actitud hacia los controles, estaba seguro de que si hubiera actuado estando las oficinas abiertas, las autoridades laborales se habrían opuesto a sus órdenes. Sus medidas funcionaron como por encanto. En pocos días las tiendas se llenaron de mercancías. En pocos meses la economía alemana estaba echando humo.

Incluso dos países comunistas, Rusia y Yugoslavia, ofrecen un contraste, aunque menos extremo. Rusia está estrechamente controlada desde el centro. No ha sido capaz de eliminar completamente la libertad privada y los mercados libres, pero ha tratado de limitar su esfera tanto como le ha sido posible. Yugoslavia comenzó por el mismo camino. Sin embargo, tras la ruptura de la Yugoslavia de Tito con la Rusia de Stalin, aquélla tomó un rumbo radicalmente distinto. Todavía es comunista, pero deliberadamente promueve la descentralización y el uso de las fuerzas del mercado. La mayor parte de la tierra agrícola está en manos privadas y su producto se vende en mercados relativamente libres. Las pequeñas empresas —las que tienen menos de cinco trabajadores— pueden pertenecer y ser gestionadas por particulares. Éstas florecen, especialmente en la artesanía y el turismo. Las empresas más grandes son cooperativas de trabajadores, una ineficiente forma de organización, pero que, al menos, otorga alguna oportunidad a la responsabilidad y la iniciativa individuales. Los habitantes de Yugoslavia no son libres y tienen un nivel de vida mucho más bajo que el de los habitantes de la vecina Austria u otros países similares. No obstante, Yugoslavia sorprende al viajero que llega de Rusia, como hicimos nosotros, pues en comparación con ésta es un paraíso.

En Oriente Medio, Israel, a pesar de las anunciadas filosofía y política socialistas y la amplia intervención del Gobierno en la economía, tiene un vigoroso sector de mercado como consecuencia indirecta de la importancia del comercio exterior. Sus políticas socialistas han retrasado su crecimiento económico, a pesar de que sus ciudadanos gozan tanto de libertad política como de un nivel de vida mayor que el de los ciudadanos egipcios, que han sufrido una más amplia centralización del poder político y tienen controles mucho más rígidos en la actividad económica.

En países de Extremo Oriente como Malasia, Singapur, Corea, Taiwán, Hong Kong y Japón —cuyos sistemas descansan ampliamente sobre mercados privados—, los ciudadanos están prosperando. Las personas están

llenas de esperanza. En esos países se está fraguando una explosión económica. Estas cosas pueden medirse y los ingresos anuales per cápita en estos países van desde los 700 dólares de Malasia a alrededor de 5.000 en Japón. Por el contrario, en la India, Indonesia y la China comunista, cuyos sistemas descansan fuertemente en la planificación económica y han sufrido el estancamiento económico y la represión política, los ingresos anuales per cápita rondan los 200 dólares.

Los intelectuales devotos de la planificación económica centralizada cantaron las alabanzas de la China de Mao hasta que los sucesores de éste denunciaron el retraso de China y se lamentaron de la falta de progreso de los últimos veinticinco años. Parte de su plan para modernizar el país es dejar que los precios y los mercados jueguen un papel mayor. Estas tácticas pueden producir considerables ganancias a partir del bajo nivel económico del país —como sucedió en Yugoslavia—. Sin embargo, las ganancias se verán severamente limitadas mientras la actividad económica se mantenga controlada y la propiedad privada esté tan estrechamente limitada. Además, dejar que el genio de la iniciativa privada salga de la botella hará que surjan problemas políticos que, tarde o temprano, producirán una reacción hacia un mayor autoritarismo. El resultado opuesto, el colapso del comunismo y su sustitución por un sistema de libre mercado parece menos probable todavía, aunque, como optimistas incurables, no lo descartamos del todo. Igualmente, cuando fallezca el viejo mariscal Tito, Yugoslavia sufrirá una inestabilidad política que puede producir una reacción hacia un mayor autoritarismo o, mucho menos probablemente, el colapso del sistema colectivista existente.

Un ejemplo especialmente revelador que merece ser examinado con mayor detenimiento es el contraste entre las experiencias de la India y Japón —la India durante los cincuenta años inmediatamente posteriores al logro de la independencia en 1947 y Japón, no hoy, sino durante los treinta años posteriores a la Restauración Meiji de 1867—. En general, los

economistas y científicos sociales no pueden llevar a cabo experimentos controlados ni comprobar las hipótesis con la exactitud de las ciencias físicas. Sin embargo, la experiencia ha producido aquí algo muy parecido a un experimento controlado que podemos utilizar para testar la importancia de los distintos métodos de organización económica.

Existe entre ambos países un lapso de tiempo de ocho décadas. En el resto de los aspectos, ambos estaban en circunstancias similares al comienzo de los períodos comparados. Ambos eran países con civilizaciones ancestrales y culturas muy sofisticadas. Ambos tenían una población altamente estructurada: Japón tenía una estructura feudal con *daimyos* (señores feudales) y siervos. La India tenía un rígido sistema de castas con los brahmanes en la cima y los intocables, considerados por los británicos como las «castas inferiores», en la parte más baja.

Ambos países sufrieron un importante cambio político que posibilitó una drástica alteración de la organización política, social y económica. En ambos países, un grupo de líderes devotos y capaces tomaron el poder. Ambos se imbuyeron de orgullo nacional y resolvieron convertir el estancamiento económico en crecimiento rápido y transformar sus países en grandes potencias.

Casi todas las diferencias favorecían a la India más que a Japón. Los anteriores gobernantes de Japón habían ido aislando al país del resto del mundo. El comercio internacional y el contacto con el exterior se limitaban a la visita de un barco neerlandés al año. Los pocos occidentales a los que se les permitía permanecer en el país eran confinados en un pequeño enclave en una isla en el puerto de Osaka. Tres o más siglos de obligado aislamiento habían hecho que Japón ignorara el mundo exterior, quedando bastante por detrás de Occidente en ciencia y tecnología, y con casi nadie que hablara o leyera un idioma extranjero distinto del chino.

La India fue mucho más afortunada. Había disfrutado de un sustancial crecimiento económico tras la Gran Guerra. Ese crecimiento se convirtió en

estancamiento en el período de entreguerras por su lucha contra Gran Bretaña para conseguir la independencia, pero no se produjo una reversión total. Las mejoras en el transporte habían terminado con las hambrunas localizadas que habían sido un problema recurrente en el pasado. Muchos de sus líderes habían sido educados en países occidentales avanzados, especialmente en Gran Bretaña. El Gobierno británico les legó un funcionariado altamente cualificado y entrenado, con modernas fábricas y un sistema de ferrocarriles excelente. Nada de eso existía en Japón en 1867. La India estaba tecnológicamente atrasada en comparación con Occidente, pero la diferencia era menor que la que había entre Japón y los países avanzados en 1867.

Los recursos de la India eran también superiores a los de Japón. La única ventaja física de la que disfrutaba Japón era el mar, que ofrecía transporte y un gran abastecimiento de pescado. En todo lo demás, la India era casi nueve veces más grande que Japón y un porcentaje mucho mayor de su extensión consistía en tierra no muy escarpada y fácilmente accesible. Japón es en su mayor parte un país montañoso. Tiene tan sólo una estrecha franja de tierra habitable y cultivable a lo largo de la costa.

Finalmente, Japón era un país que sólo dependía de sí mismo. Ningún capital extranjero se había invertido en Japón; ningún Gobierno extranjero o fundación extranjera de ningún país capitalista formó consorcio alguno para conceder subvenciones u ofrecer crédito a bajos tipos de interés al país, que había dependido de su propio capital para financiar su desarrollo económico. Tuvo, sin embargo, un golpe de suerte. Pocos años después de la Restauración Meiji, los cultivos europeos de seda experimentaron un desastroso fracaso, lo que permitió a Japón conseguir divisas que de otra forma no habría podido conseguir. Aparte de eso, no había más fuentes de capital, fortuitas u organizadas, importantes.

A la India le iba bastante mejor. Desde que logró la independencia en 1947, recibió un enorme volumen de recursos del resto del mundo, en su

mayor parte en forma de donaciones. El flujo continúa en la actualidad.

A pesar de las similares circunstancias de Japón en 1867 y la India en 1947, el resultado ha sido en ambos casos muy diferente. Japón dismanteló su estructura social y extendió las oportunidades sociales y políticas a todos sus ciudadanos. La mayoría de los ciudadanos mejoró rápidamente, aunque se produjo una explosión demográfica. Japón se convirtió en una potencia a la que había que considerar en la escena política internacional. No alcanzó la plena libertad individual y política, pero hizo un gran progreso en esa dirección.

La India apenas hizo movimientos para eliminar el sistema de castas, aunque hizo pequeños progresos en la práctica. La diferencia entre los ingresos y la riqueza de unos pocos y del grueso de la población no se redujo, sino que aumentó. También se produjo una explosión demográfica, como sucedió en Japón ocho décadas antes, pero la renta per cápita permaneció casi constante. Indudablemente, el nivel de vida del tercio de la población más pobre probablemente disminuyó. Tras el Gobierno británico, la India se enorgullecía de ser la mayor democracia del mundo, pero durante cierto tiempo se convirtió en una dictadura que restringió la libertad de expresión y de prensa. Está en peligro de hacerlo nuevamente.

¿Qué explican estos diferentes resultados? Muchos observadores apuntan a las distintas instituciones sociales y a las características sociales. Los tabúes religiosos, el sistema de castas, una filosofía fatalista: se dice que todo eso aprisiona a los habitantes de la India con la camisa de fuerza de la tradición. Se dice que los indios son poco emprendedores y perezosos. Por el contrario, los japoneses son alabados por ser trabajadores, enérgicos, por estar deseosos de responder a las influencias que reciben del extranjero y ser increíblemente ingeniosos a la hora de adaptar lo que aprenden en el extranjero a sus propias necesidades.

La descripción del japonés puede ser correcta en la actualidad. No lo era en 1867. Uno de los primeros residentes extranjeros en Japón escribió: «No

creemos que [Japón] pueda llegar a ser rico. Las ventajas otorgadas por la naturaleza, con la excepción del clima y el amor por la indolencia y el placer de las personas, lo impide. Los japoneses son una raza feliz y al contentarse con poco, no es probable que logren mucho». Otro escribió: «En esta parte del mundo, los principios establecidos y reconocidos en Occidente parecen perder la virtud que originariamente poseían y tienden fatalmente a convertirse en maleza y corrupción».

Igualmente, la descripción de los indios puede ser acertada hoy día para algunos de los habitantes de la India, incluso quizá para la mayor parte, pero ciertamente no es la adecuada para los que han emigrado a otras partes del mundo. En muchos países africanos, en Malasia, Hong Kong, las Islas Fiji, Panamá y, más recientemente, en Gran Bretaña, los indios son empresarios de éxito y en ocasiones incluso constituyen la élite empresarial. A menudo son emprendedores que han iniciado y promovido el progreso económico. En la India existen espacios para la empresa, el estímulo y la iniciativa allí donde ha sido posible escapar de la mano mortal del control del Gobierno.

En todo caso, el progreso económico y social no depende de los atributos o de la conducta de las masas. En todos los países, una minoría marca el ritmo y determina el curso de los acontecimientos. En los países que se han desarrollado más rápida y exitosamente, se ha consolidado una minoría de individuos emprendedores que han asumido riesgos y han creado oportunidades para los imitadores que los siguen, logrando que la mayoría incremente su productividad.

Las características de los indios, que tantos observadores externos deploran, reflejan, más que causan, la falta de progreso. La pereza y la falta de empresa florecen cuando el duro trabajo y la toma de riesgos no se recompensan. La filosofía fatalista es un alivio frente a la recesión. La India no carecía de personas con las cualidades que podían encender y alimentar el mismo tipo de desarrollo que experimentó Japón después de 1867 o,

incluso, que experimentaron Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial. La verdadera tragedia de la India es que sigue siendo un subcontinente prolífico con gente desesperadamente pobre cuando podría ser, en nuestra opinión, una sociedad floreciente, vigorosa, próspera y libre.

Recientemente hemos abordado el fascinante ejemplo de cómo un sistema económico puede afectar a las cualidades de las personas. Los refugiados chinos que llegaron a Hong Kong después de que los comunistas se hicieran con el poder emprendieron un destacable crecimiento económico y se ganaron una bien merecida reputación por su iniciativa, su ánimo emprendedor, su frugalidad y su duro trabajo. La reciente liberalización de la emigración desde la China comunista ha provocado una nueva oleada de inmigrantes —del mismo tipo racial, con las mismas tradiciones culturales, pero educados y formados en treinta años de comunismo—. Hemos oído en distintas empresas que contrataron a algunos de estos refugiados que éstos son muy diferentes de los primeros que llegaron a Hong Kong. Los nuevos inmigrantes muestran escasa iniciativa y quieren que se les diga qué tienen que hacer de una forma muy precisa. Son indolentes y poco cooperativos. No hay duda que tras unos pocos años en el libre mercado de Hong Kong todo eso cambiará.

¿Qué es lo más relevante en las diferentes experiencias entre Japón desde 1867 a 1897 y la India desde 1947 hasta la actualidad? Creemos que los mismos factores que explican las diferencias entre la Alemania Oriental y la Alemania Occidental, entre Israel y Egipto, entre Taiwán y la China comunista. En primer lugar, Japón confió en la cooperación voluntaria y el libre mercado siguiendo el modelo británico de su tiempo. La India confió en la planificación económica central conforme al modelo británico de su tiempo.

El Gobierno Meiji ciertamente intervino de muchas maneras y jugó un papel clave en el proceso de desarrollo. Envío a muchos japoneses al extranjero para que recibieran formación técnica. Estableció planes piloto

en muchas industrias y concedió muchos subsidios a otras, pero en ningún momento trató de controlar la cantidad total, la dirección de las inversiones o la estructura de la producción. El Estado mantuvo su interés en la construcción de buques y en las industrias del hierro y el acero, que se estimaban necesarias para mantener el poder militar, y se hizo cargo de ellas porque no eran atractivas para la iniciativa privada y requerían de importantes subsidios gubernamentales. Finalmente, un tratado internacional prohibió a Japón durante las tres primeras décadas de la Restauración Meiji imponer aranceles superiores al 5 por ciento. Esta restricción resultó ser una bendición para el país, aunque se resintió en ese momento, y los aranceles se incrementaron cuando expiraron las prohibiciones del tratado.

La India está siguiendo una política muy diferente. Sus líderes contemplan el capitalismo como sinónimo del imperialismo, que debe ser evitado a toda costa, y se han embarcado en una serie de planes de tipo soviético a cinco años vista que perfilan detallados programas de inversión. El Gobierno se ha reservado algunas áreas de la producción, y se permite operar a las empresas privadas, pero sólo de acuerdo con el plan quinquenal. Los aranceles y las cuotas controlan las importaciones, y los subsidios las exportaciones. El ideal es la autosuficiencia. No es necesario añadir que estas medidas provocan la escasez de divisas, a las que se hace frente con un detallado y amplio control de cambios, una fuente importante tanto de ineficiencia como de privilegios especiales. Los salarios y los precios están controlados. Se exige un permiso gubernamental para construir una fábrica o para hacer cualquier otra inversión. Los impuestos son omnipresentes y sus tipos muy altos, especialmente sobre el papel, aunque se evaden en la práctica. El contrabando, los mercados negros y las transacciones ilegales de todo tipo están tan presentes como los impuestos, minando el respeto a la ley, pero prestando un valioso servicio social al

compensar en cierta medida la rigidez de la planificación central, haciendo posible que las necesidades urgentes sean satisfechas.

La confianza en el mercado en Japón liberó ocultos e insospechados recursos de energía e ingenio, impidió que intereses ocultos bloquearan los cambios y forzó que el desarrollo pasara por el duro test de la eficiencia. La confianza en los controles gubernamentales en la India frustra la iniciativa o la desaprovecha, protege intereses ocultos frente a las fuerzas del cambio y sustituye la eficiencia del mercado por la aprobación burocrática como criterio de supervivencia.

La experiencia en estos dos países con tejidos hechos en casa o en fábricas permite ilustrar la diferencia entre sus políticas. Tanto Japón en 1867 como la India en 1947 producían ingentes cantidades de tejidos en los hogares. En Japón, la competencia extranjera no produjo muchos efectos en la producción doméstica de seda, quizá porque la ventaja japonesa en la seda se reforzó por el fracaso de los cultivos europeos. Sin embargo, prácticamente acabó con el hilado de algodón en los hogares y, posteriormente, con la fabricación de tejidos de algodón en telares manuales. La industria fabril textil se desarrolló en Japón. Primero fabricaba únicamente los tejidos rudos y de baja calidad, pero poco a poco ésta fue aumentando y finalmente se convirtió en una importante industria exportadora.

En la India, los tejidos de telares manuales estaban subsidiados y se garantizaba su presencia en el mercado para, supuestamente, facilitar la transición a la producción fabril. La producción industrial crecía gradualmente, pero se ralentizaba deliberadamente para proteger la industria del telar manual. La protección significaba expansión. El número de telares manuales casi se dobló de 1948 a 1978. Hoy, en miles de pueblos repartidos por toda la India, puede oírse el sonido de los telares manuales desde muy temprano en la mañana hasta la noche. No hay nada malo en la industria del telar manual, siempre que pueda competir en igualdad de

condiciones con otras industrias. En Japón todavía existe una próspera, aunque muy pequeña, industria del telar manual que teje sedas y otros tejidos de lujo. En la India, la industria del telar manual prospera porque está subsidiada por el Gobierno. Los impuestos, en efecto, son soportados por gente que no está en mejores condiciones que aquellos que operan los telares, a fin de que éstos consigan mayores ingresos de los que podrían obtener en un mercado libre.

A principios del siglo XIX, Gran Bretaña tenía el mismo problema que enfrentaría Japón unas pocas décadas más tarde y la India más de un siglo después. El telar automático destruyó la próspera industria de los tejidos de los telares manuales. Una comisión real fue constituida para analizar la industria. Consideró explícitamente la política seguida por la India: subsidiar los tejidos de telares manuales y garantizar su supervivencia en el mercado. La comisión desechó esta política al entender que lo único que conseguiría sería empeorar un problema básico, el exceso de tejedores de telares manuales, precisamente lo que sucedió en la India. Gran Bretaña adoptó la misma solución que Japón: la política despiadada, pero finalmente beneficiosa, de dejar que las fuerzas del mercado funcionaran.²

Las diferentes experiencias de la India y Japón son interesantes porque muestran no sólo los diferentes resultados de dos formas de organización, sino la ausencia de relación entre los objetivos perseguidos y las políticas adoptadas. Los objetivos de los nuevos gobernantes Meiji —que pretendían reforzar el poder y la gloria de su país y otorgaban poco valor a la libertad individual— estaban más en consonancia con las políticas de la India que con aquellas que ellos mismos adoptaron. Los objetivos de los líderes indios —ardientes defensores de la libertad individual— sintonizaban mejor con las políticas japonesas que con las que ellos mismos adoptaron.

Controles y libertad

Aunque Estados Unidos no ha adoptado la planificación económica central, durante los últimos cincuenta años ha ido muy lejos en la expansión del papel del Gobierno en la economía. Esta intervención ha tenido un coste en términos económicos y las limitaciones impuestas a nuestra libertad económica amenazan con acabar con dos siglos de progreso económico. La intervención también ha tenido un coste en términos políticos, ya que ha limitado, en gran medida, nuestra libertad.

Estados Unidos sigue siendo un país predominantemente libre, uno de los países más libres del mundo. Sin embargo, en palabras de Abraham Lincoln en su famoso discurso «La casa dividida», «Una casa dividida no puede sostenerse. [...] No espero que caiga, pero sí que deje de estar dividida. Sucederá una cosa o la otra». Hablaba de la esclavitud. Sus proféticas palabras se pueden aplicar igualmente a la intervención del Gobierno en la economía. Si vamos aún más lejos, nuestra casa dividida caerá del lado colectivista. Afortunadamente cada vez es más evidente que la gente reconoce el peligro y tiene la determinación de detener y darle la vuelta a esa tendencia de un Gobierno más grande todavía.

Todos nosotros nos hemos visto afectados por el *statu quo*. Tendemos a dar por sentado que la situación es la que es, a considerarla como el estado natural de las cosas, especialmente cuando ha ido adoptando su forma a través de una serie de pequeños cambios graduales. Es difícil apreciar lo grande que ha sido el efecto acumulativo. Hay que hacer un gran esfuerzo imaginativo para obviar la situación existente y verla con nuevos ojos. El esfuerzo merece la pena. Es probable que el resultado nos cause sorpresa, por no decir un *shock*.

LIBERTAD ECONÓMICA

Una parte esencial de la libertad económica es la libertad para elegir cómo utilizar nuestros ingresos: cuánto gastaremos en nosotros mismos y en qué

cosas, cuánto ahorraremos y de qué forma, cuánto daremos a otros y a quiénes. Actualmente, el Gobierno, en sus niveles federal, estatal y local, dispone en nuestro nombre de más del 40 por ciento de nuestros ingresos. Uno de nosotros ya ha propuesto una nueva fiesta nacional, «el día de la independencia personal, ese día del año en que dejaremos de pagar los gastos del Gobierno y empezaremos a pagar por las cosas que, individualmente, escojamos a la luz de nuestras propias necesidades y deseos».³ En 1929, esa fiesta habría coincidido con el cumpleaños de Abraham Lincoln, el 12 de febrero; hoy se fijaría el 30 de mayo; y si la actual tendencia continua, coincidiría con el Día de la Independencia, el 4 de julio, alrededor de 1988.

Por supuesto que tenemos derecho a decidir qué parte de nuestros ingresos el Gobierno gasta en nuestro nombre. Participamos en un proceso político que ha derivado en que el Gobierno gaste una cantidad superior al 40 por ciento de nuestros ingresos. El Gobierno de la mayoría es un requisito necesario y deseable. Sin embargo, la libertad a la hora de elegir un Gobierno difiere del tipo de libertad que tenemos cuando compramos en el supermercado. Cuando introduces tu voto en la urna, casi siempre votas por un paquete más que por cosas específicas. Si eres parte de la mayoría, en el mejor de los casos consigues las cosas por las que te mostraste a favor y aquellas otras a las que te opusiste, pero que, en conjunto, consideraste menos importantes. Por lo general, acabarás obteniendo algo diferente de aquello por lo que pensaste que votabas. Si eres de los que votaste a quienes perdieron, debes conformarte con lo que votó la mayoría y esperar a que llegue tu turno. Cuando votas diariamente en el supermercado, tu obtienes justamente aquello por lo que votaste y, como tú, todos los demás. Las urnas producen la conformidad sin la unanimidad; el mercado, unanimidad sin conformidad. Por eso es deseable utilizar las urnas, en la medida en que ello sea posible, únicamente para aquellas decisiones en las que la conformidad es esencial.

Como consumidores, ni siquiera somos libres para elegir cómo gastar la parte de nuestros ingresos que queda tras pagar los impuestos. No somos libres para comprar ciclamatos o laetrilo y, muy pronto, quizá ni sacarina. Nuestro médico no es libre para prescribirnos muchos medicamentos que quizá él considere como los más efectivos para curar nuestros padecimientos, aunque esas medicinas estén disponibles en el extranjero. No somos libres para comprar un coche sin cinturones de seguridad, aunque todavía somos libres para elegir si nos los abrochamos o no.

Otra parte esencial de la libertad económica es la libertad para utilizar nuestros recursos de acuerdo con nuestros propios valores, libertad para desempeñar cualquier ocupación, para embarcarnos en cualquier negocio, para comprar y vender, siempre que lo hagamos voluntariamente y no recurramos a la fuerza para coaccionar a otros.

En la actualidad no eres libre para ofrecer tus servicios como abogado, médico, dentista, fontanero, barbero, empresario de pompas fúnebres o dedicarte a muchas otras ocupaciones sin obtener previamente un permiso o licencia del Gobierno. No eres libre para hacer horas extra mutuamente acordadas entre tú y tu empleador, a menos que esas condiciones se ajusten a las normas y regulaciones aprobadas por un funcionario del Gobierno.

No eres libre de fundar un banco, dedicarte al negocio de los taxis o de la venta de electricidad, ni de los servicios telefónicos o montar un ferrocarril, una línea de autobuses o una compañía aérea sin recibir previamente el permiso de un funcionario del Gobierno.

No eres libre para captar fondos en los mercados de capitales, a menos que rellenes las numerosas páginas de los formularios exigidos por la SEC y la convenzas de que el folleto que propones para la emisión es un dibujo tan descolorido de tus expectativas que ningún inversor en su sano juicio invertiría en tu proyecto si se lo toma al pie de la letra. Y obtener la aprobación de la SEC puede costar hasta 100.000 dólares, lo que

ciertamente desanima a esas pequeñas empresas a las que nuestro Gobierno dice querer ayudar.

La libertad de propiedad es también otra parte esencial de la libertad económica. Y desde luego que hacemos un amplísimo uso de ella. Más de la mitad de nosotros es propietario de la casa en la que vive. Cuando se trata de máquinas, fábricas y similares medios de producción, la situación es muy diferente. Nos referimos a nosotros mismos como una sociedad de libre empresa privada, como una sociedad capitalista. Sin embargo, en términos de la propiedad de las empresas corporativas, somos un 46 por ciento socialistas. Ser propietario del 1 por ciento de una compañía significa que tienes derecho a recibir el 1 por ciento de sus beneficios y compartir el 1 por ciento de sus pérdidas hasta el valor total de tu acción. En 1979 el impuesto federal sobre los ingresos corporativos es el 46 por ciento de todos los ingresos por encima de los 100.000 dólares (un porcentaje inferior al 48 por ciento de años anteriores). El Gobierno federal tiene derecho a 46 céntimos de cada dólar de beneficio y comparte 46 céntimos de cada dólar de pérdidas (siempre que pronto haya beneficios posteriores que compensen las pérdidas). El Gobierno federal posee el 46 por ciento de cada compañía, aunque no en una forma que le dé derecho a votar directamente sobre los asuntos de dicha empresa.

Sería necesario un libro mucho más largo que éste para poder enumerar todas las restricciones a nuestra libertad económica, dejemos que ellas mismas se describan solas en detalle. Estos ejemplos tan sólo pretenden sugerir lo extensas que tales restricciones se han vuelto.

LIBERTAD HUMANA

Las restricciones sobre nuestra libertad económica inevitablemente afectan a nuestra libertad en general, incluso en áreas tales como la libertad de expresión y de prensa. Consideremos las siguientes afirmaciones contenidas

en una carta fechada en 1977 de Lee Grace, vicepresidente ejecutivo de una asociación de petróleo y gas. Esto es lo que escribió sobre la legislación de la energía:

Como sabes, el verdadero problema, más que el precio por mil metros cúbicos, es la continuidad de la Primera Enmienda de la Constitución, que garantiza la libertad de expresión. Con una regulación creciente, como un gran hermano que te mira por encima del hombro, hemos crecido temerosos de expresar la verdad y nuestras opiniones contra las falsedades y malas prácticas. El miedo a los auditores de la IRS, la estrangulación o la devastación burocráticas son armas muy poderosas contra la libertad de expresión. En la edición del 31 de octubre (de 1977) de *U.S. News & World Report*, la revista de cotilleos de Washington, se contaba que «miembros de la industria del petróleo se quejan de haber recibido este ultimátum del secretario de Energía James Schlesinger: “Apoya el impuesto sobre el crudo propuesto por el Gobierno o enfréntate a una regulación más dura que posiblemente lleve a la quiebra a las compañías de petróleo”».

Este juicio fue ampliamente confirmado por los ejecutivos de las compañías petroleras. Ante la acusación del senador Henry Jackson de alcanzar unos «beneficios obscenos», ni uno solo de los miembros del grupo de ejecutivos de la industria del crudo respondió o, siquiera, abandonó la sala, negándose a seguir sometándose a semejante abuso personal. Los ejecutivos de las compañías petroleras, que en privado expresaban su oposición a la compleja estructura de controles federales bajo la que operaban o a la expansión del intervencionismo propuesta por el presidente Carter, hicieron suaves declaraciones públicas dando su aprobación a los objetivos de los controles.

Pocos empresarios consideran que el famoso salario voluntario y el control de precios sean formas deseables o efectivas de controlar la inflación. No obstante, un empresario tras otro, una organización empresarial tras otra han apoyado el programa, han hablado maravillas de él y han prometido su colaboración. Sólo unos pocos, como Donald Rumsfeld, antiguo congresista, funcionario de la Casa Blanca y miembro del Gabinete, ha tenido el coraje de denunciarlo públicamente. A ellos se unió George Meany, el arisco octogenario y antiguo director de la AFL-CIO.

Es totalmente lícito soportar un coste —que debería circunscribirse a la impopularidad y la crítica— por hablar libremente. Sin embargo, ese coste

debería ser razonable y proporcionado. No debería producirse, en palabras de la famosa decisión del Tribunal Supremo, «un efecto paralizante» de la libertad de expresión. No obstante, no hay duda de que éste es el efecto generalizado entre los directivos de las empresas.

El «efecto paralizante» no se limita únicamente a los directivos. Nos afecta a todos nosotros. Lo vemos perfectamente en la comunidad académica. Muchos de nuestros colegas de los departamentos de economía y de ciencias naturales reciben subvenciones de la Fundación Nacional de Ciencias; en el caso de las humanidades, de la Fundación Nacional de Humanidades; todos aquellos que imparten docencia en las universidades obtienen gran parte de sus salarios de las legislaturas estatales. Algunos pensamos que la Fundación Nacional de Ciencias, la Fundación Nacional de Humanidades y los impuestos y subsidios que fomentan la educación no son deseables y deberían ser eliminados. Indudablemente, se trata de una opinión minoritaria en la comunidad académica, pero esta minoría es mucho mayor de lo que cualquiera pudiera deducir de las declaraciones públicas que se hacen al respecto.

La prensa depende en gran medida del Gobierno, no sólo por ser una importante fuente de noticias, sino también por otras muchas cuestiones que afectan a su funcionamiento en el día a día. Veamos un sorprendente ejemplo de Gran Bretaña. Hace algunos años, los sindicatos impidieron que el londinense *The Times*, un gran diario, se publicara un día para evitar la difusión de una noticia sobre los intentos sindicales de controlar el contenido del periódico. Más tarde, los conflictos laborales hicieron que este periódico echara el cierre. Los sindicatos son capaces de ejercer su poder porque el Gobierno les ha concedido una inmunidad especial. Un sindicato británico de periodistas puede presionar a favor de los periodistas afines y amenazar con boicotear a aquellos periódicos que empleen a quienes no son miembros del sindicato. Y todo esto ocurre en un país que fue la cuna de muchas de nuestras libertades.

Con respecto a la libertad religiosa, los granjeros amish en Estados Unidos han conseguido sus casas y otras propiedades porque se han negado, por razones religiosas, a pagar los impuestos de la Seguridad Social, y también a aceptar las prestaciones de ésta. Los colegios religiosos han visto cómo sus estudiantes han sido citados a juicio por saltarse las clases, violando así las leyes de asistencia obligatoria, porque sus profesores no tienen los papeles adecuados que certifiquen que han cumplido con los requisitos estatales.

Aunque estos ejemplos sólo arañan la superficie, ilustran la proposición fundamental de que la libertad es un todo, que cualquier cosa que reduzca la libertad de una parte de nuestras vidas es muy probable que afecte a la libertad en otras.

La libertad no puede ser absoluta. Vivimos en una sociedad interdependiente, por lo que algunas restricciones a nuestra libertad son necesarias para evitar otras restricciones incluso peores. Sin embargo, hemos ido mucho más allá. La urgente necesidad actual es eliminar restricciones, no añadir otras nuevas.

Anatomía de la crisis

La Depresión que comenzó a mediados de 1929 fue una catástrofe de dimensiones sin precedentes en Estados Unidos. Los ingresos en dólares de la nación cayeron a la mitad antes de que la economía tocara fondo en 1933. La producción total cayó un tercio, el desempleo alcanzó una tasa sin precedentes del 25 por ciento del total de la fuerza de trabajo. La Depresión no fue una catástrofe menor en el resto del mundo. Al extenderse a otros países, disminuyó la producción, aumentó el desempleo, el hambre y la miseria en todas partes. En Alemania, la Depresión contribuyó a que Hitler ascendiera al poder, preparando el camino hacia la Segunda Guerra Mundial. En Japón reforzó la tendencia hacia el militarismo que perseguía crear una esfera de prosperidad en el Gran Oriente Asiático. En China, la Depresión produjo cambios monetarios que aceleraron una hiperinflación y que desembocó en la condena a muerte del régimen de Chiang Kai-shek y el ascenso de los comunistas al poder.

En la esfera de las ideas, la Depresión convenció a la gente de que el capitalismo era un sistema inestable condenado a producir crisis incluso aún más serias. La gente comenzó a sustentar unas opiniones que ya habían ganado una creciente aceptación entre los intelectuales: el Gobierno tenía que jugar un papel más activo, tenía que intervenir para compensar la

inestabilidad generada por la desregulada iniciativa privada, debía servir como una rueda de equilibrio que promoviera la estabilidad y garantizara la seguridad. El cambio en la percepción pública sobre el correcto papel de la iniciativa privada, por un lado, y del Gobierno, por otro, actuó como un importante catalizador para el rápido crecimiento del Gobierno y, especialmente, del Gobierno federal, desde ese día hasta hoy.

La Depresión también produjo un importante cambio en la opinión de los profesionales de la economía. El colapso económico provocó la sostenida creencia, mantenida durante mucho tiempo y reforzada durante los años veinte, según la cual la política monetaria es un poderoso instrumento para promover la estabilidad económica. La visión saltó casi al extremo opuesto, «que el dinero no importa». John Maynard Keynes, uno de los grandes economistas del siglo xx, ofreció una teoría alternativa. La revolución keynesiana no sólo atrapó a la profesión económica, sino que proporcionó una atractiva justificación y prescripción de una mayor intervención del Gobierno.

El cambio en la opinión pública, así como en los profesionales de la economía, fue el resultado de una mala interpretación de lo que realmente había sucedido. Sabemos ahora, como unos pocos sabían entonces, que la Depresión no se produjo por un fallo de la iniciativa privada, sino por un fallo del Gobierno en un área cuya responsabilidad le había sido asignada desde el principio: «acuñar moneda, regular su valor y el de la moneda extranjera», en palabras de la octava sección, artículo primero de la Constitución de Estados Unidos. Desafortunadamente, como veremos en el capítulo 9, el fracaso del Gobierno en la gestión monetaria no es simplemente una anécdota histórica, sino que sigue siendo una realidad de nuestros días.

El origen del Sistema de la Reserva Federal

El lunes 21 de octubre de 1907, casi cinco meses después del inicio de la recesión económica, la Knickerbocker Trust Company, la tercera mayor empresa de depósitos de la ciudad de Nueva York, comenzó a sufrir dificultades financieras. Al día siguiente, una retirada masiva de depósitos bancarios condujo a su cierre (luego resultó que de forma temporal, porque volvió al negocio en marzo de 1908). El cierre de la Knickerbocker Trust precipitó la retirada de depósitos de otras compañías de este tipo en Nueva York y después en otras partes del país: un «pánico» bancario avanzaba tal y como ya había ocurrido durante el siglo XIX.

En una semana, los bancos de todo el país reaccionaron al pánico con la «restricción de pagos», por ejemplo, anunciando que ya no entregarían dinero en efectivo a los clientes que quisieran retirar sus depósitos. En algunos estados, el gobernador o el fiscal general adoptaron medidas que sancionaron legalmente esta restricción; en el resto de los estados, la práctica fue simplemente tolerada y se permitió a los bancos permanecer abiertos, aunque ello supusiera técnicamente la violación de las leyes estatales bancarias.

La restricción de pagos impidió la quiebra de los bancos y acabó con la retirada de depósitos. Sin embargo, impuso serios obstáculos a los negocios, pues llevó a la escasez de dinero, así como a la circulación privada de monedas de madera y otros sustitutos del dinero legal. En el momento de mayor escasez de dinero, eran necesarios 104 dólares de depósitos para comprar 100 dólares de dinero efectivo. El pánico y la restricción convirtieron la recesión en una de las más graves que había experimentado Estados Unidos hasta ese momento, tanto de forma directa, lesionando la confianza y provocando la imposibilidad de dirigir los negocios eficientemente, como indirectamente, forzando la reducción en la cantidad de dinero en circulación.

Sin embargo, esta grave fase de la recesión duró poco tiempo. Los bancos reanudaron los pagos a principios de 1908. Unos pocos meses

después, comenzó la recuperación económica. La recesión duró sólo trece meses en total y su fase más grave la mitad de ese tiempo.

Este dramático episodio fue en gran parte el responsable de la entrada en vigor de la Ley de la Reserva Federal en 1913, que estableció nuevas políticas esenciales en las áreas monetaria y bancaria. Durante la Administración del republicano Theodore Roosevelt se creó la Comisión Monetaria, que fue presidida por el prominente senador republicano Nelson W. Aldrich. Durante la Administración del demócrata Woodrow Wilson, un prominente congresista demócrata y posteriormente senador, Carter Glass, reescribió y reempaquetó las recomendaciones de la Comisión. El resultante Sistema de la Reserva Federal ha sido desde entonces la autoridad monetaria clave del país. ¿Qué significan realmente los términos *retirada de depósitos*, *pánico* y *restricciones de pagos*? ¿Por qué produjeron esos vastos efectos que les hemos atribuido? ¿Y cómo se proponían los autores de la Ley de la Reserva Federal impedir episodios similares?

Una retirada masiva de depósitos en un banco es un intento masivo de los depositantes de «retirar» sus depósitos en efectivo, todos al mismo tiempo. Esta retirada masiva se produce a partir de rumores o hechos que llevan a los depositantes a temer que el banco es insolvente o que no será capaz de cumplir con sus obligaciones. Representa el intento de todo el mundo de recuperar «su» dinero antes de que desaparezca.

Es fácil adivinar por qué una retirada masiva causaría que un banco insolvente caiga antes de lo que lo haría otro que no esté en esa situación. Pero ¿por qué una retirada masiva podría provocar problemas a un banco responsable y solvente? La respuesta está relacionada con una de las más engañosas palabras del idioma, la palabra *depósito*, cuando se utiliza para referirse a un reclamo bancario. Si tú «depositas» divisa en un banco, es tentador suponer que el banco toma esos billetes y los «deposita» en una cámara para guardarlos en lugar seguro hasta que los pidas. No sucede así. Si así fuera, ¿de dónde obtendría el banco ingresos para pagar sus gastos,

además de para pagar los intereses de esos depósitos? El banco puede tomar algunos billetes y dejarlos en la cámara acorazada como una «reserva». El resto se los presta a otros, cargándoles a los prestatarios unos intereses, o los utiliza para comprar títulos, que también generan intereses.

Si, como ocurre normalmente, no depositas dinero en efectivo, sino cheques de otros bancos, tu banco no tiene a mano ni tan siquiera billetes que depositar en la cámara acorazada. Únicamente tiene un derecho frente a otro banco, que normalmente no será ejercido porque todos los bancos tienen derechos de signo opuesto entre ellos. Por cada cien dólares en depósitos, todos los bancos juntos tienen sólo unos pocos dólares de dinero efectivo en sus cá

maras. Tenemos un «sistema bancario de reserva fraccionaria». Este sistema funciona muy bien, siempre que todo el mundo confíe en que podrá obtener en cualquier momento dinero efectivo por sus depósitos y, por consiguiente, sólo trata de obtenerlo cuando realmente lo necesita. Normalmente, los nuevos depósitos en efectivo equivalen más o menos a las retiradas de dinero, de modo que una pequeña cantidad en reserva es suficiente para hacer frente a las discrepancias temporales. Sin embargo, si todo el mundo trata de retirar su dinero en efectivo a la vez, la situación es muy diferente, es probable que se produzca una situación de pánico, como cuando alguien grita «fuego» en un teatro abarrotado y todo el mundo sale en estampida.

Un único banco puede hacer frente a una retirada masiva pidiendo prestado a otros bancos o pidiendo a los prestatarios que devuelvan sus préstamos. Los prestatarios pueden devolver sus préstamos retirando efectivo de otros bancos. Pero si la retirada masiva se extiende, todos los bancos juntos no podrán hacer frente a la estampida de esta forma. Además, cualquier intento de hacer frente a una vasta retirada de depósitos devolviendo el dinero en efectivo de las cámaras acorazadas provoca una reducción de depósitos mucho mayor, a menos que se consiga restaurar

rápidamente la confianza y se acabe con la retirada de modo que el dinero efectivo sea depositado de nuevo. En 1907, los bancos tenían, por término medio, 12 dólares de dinero efectivo por cada 100 dólares de depósitos. Cada dólar de depósitos convertido en efectivo y transferido desde las cámaras de los bancos a los colchones de los clientes hacía necesaria una reducción adicional de los depósitos de 7 dólares si los bancos querían mantener la ratio anterior entre reservas y depósitos. Ésta es la razón por la que una retirada masiva que produce una acumulación de dinero en efectivo por parte del público tiende a reducir la oferta total de dinero. También es la razón por la que, de no detenerse pronto, causa tales calamidades. Los bancos individuales tratan de conseguir dinero en efectivo para atender las demandas de los clientes presionando a sus prestatarios para que devuelvan los préstamos y negándose a renovar o ampliar los préstamos ya existentes. Los prestatarios, en conjunto, no tienen a quién recurrir, de modo que los bancos quiebran y los negocios también.

¿Cómo puede detenerse el pánico una vez que ya ha comenzado o, mejor aún, cómo puede impedirse que comience? Una forma de detener el pánico es el método adoptado en 1907: una restricción de pagos acordada por los bancos. Éstos continuaron funcionando, pero acordaron entre ellos no atender las demandas de retirada de efectivo de los depositantes. En vez de ello, decidieron operar a través de libros de registro de entradas. Atenderían los cheques emitidos por uno de sus depositantes a favor de otro reduciendo los depósitos registrados en sus libros del primero e incrementando los del segundo. En el caso de cheques emitidos por sus depositantes en favor de los clientes de otros bancos, o por depositantes de otros bancos en favor de sus clientes, operaban casi como de costumbre «a través de la cámara de compensación», es decir, compensando los cheques recibidos de otros bancos como depósitos con los cheques del propio banco como depósitos en otros bancos. La única diferencia era que cualquier diferencia entre la cantidad que ellos debían a otros bancos y la que otros bancos les debían a

ellos se cancelaba con un compromiso de pago en vez de hacerlo según la forma ordinaria, la transferencia de dinero en efectivo. Los bancos entregaban algo de dinero, pero no a petición, sino sólo a los clientes habituales que lo necesitaban para el pago de salarios o para otros propósitos urgentes similares e, igualmente, recibían algo de dinero en efectivo de sus clientes habituales. En este sistema, los bancos podían quebrar y desde luego lo hacían porque no eran bancos «sólidos», no quebraban simplemente porque no podían convertir inmediatamente sus activos en dinero en efectivo. A medida que el tiempo pasó, el pánico desapareció, la confianza en los bancos se restauró y éstos pudieron reanudar el pago en dinero efectivo sin que se iniciara una nueva serie de retiradas masivas. Es una forma muy drástica, pero efectiva, de detener el pánico.

Otra forma de acabar con el pánico es permitir que bancos sólidos conviertan sus activos en dinero efectivo rápidamente, y no a expensas de otros bancos, a través de una disponibilidad adicional de dinero en efectivo con una emisión de emergencia, como de hecho lo era. Ésta fue la forma que se perfiló en la Ley de Reserva Federal. Se suponía que así podrían impedirse incluso las fracturas temporales ocasionadas por las restricciones de pagos. Los doce bancos regionales creados por esta ley, operando bajo la supervisión del Consejo de la Reserva Federal en Washington, recibieron el poder para actuar como «prestamistas de último recurso» de los bancos comerciales. Podían hacer esos préstamos en forma de dinero en efectivo — billetes de la Reserva Federal, atribuyéndose la facultad de poder imprimirlos— o bien en forma de depósitos a crédito anotados en sus libros —la magia del bolígrafo del contable—. Actuarían, por tanto, como banqueros de los bancos, el equivalente estadounidense del Banco de Inglaterra y otros bancos centrales.

Inicialmente, se esperaba que los bancos de la Reserva Federal operarían en su mayor parte a través de concesiones de créditos directos a los bancos,

que éstos garantizarían con sus propios activos y, especialmente, con los pagarés correspondientes a los créditos concedidos a las empresas. En el caso de muchos de estos créditos, el banco «descontaba» los pagarés, es decir, pagaba menos de su valor nominal, representando en el descuento el interés cobrado por los bancos. Por su parte, la Reserva Federal «redescontaba» los pagarés y de ese modo cobraba a los bancos el interés por los créditos.

A medida que pasaba el tiempo, «las operaciones de mercado abierto» —la compra o venta de bonos del Gobierno— se convirtieron, más que el redescuento, en la forma en la que el Sistema aumentaba o disminuía la cantidad de dinero. Cuando un banco de la Reserva Federal compra un bono del Gobierno, lo paga con billetes que la Reserva Federal tiene en sus cámaras o acaba de imprimir, o bien, más corrientemente, añadiéndolos en sus libros a los depósitos de los bancos comerciales. El banco comercial puede ser el vendedor del bono o el banco en el que el vendedor del bono tiene su cuenta de depósitos. El efectivo y los depósitos sirven de reservas de los bancos comerciales, permitiéndoles, en conjunto, expandir sus depósitos por un múltiplo de las reservas adicionales, razón por la que el dinero emitido y los depósitos de los bancos de la Reserva Federal se denominan «base monetaria». Cuando un banco de la Reserva Federal vende un bono, el proceso se invierte. Las reservas de los bancos comerciales caen. Hasta fechas relativamente recientes, el poder de los bancos de la Reserva Federal para emitir moneda e incrementar los depósitos estaba limitado por la cantidad de oro que tenía el Sistema. Este límite ha sido ahora eliminado, de modo que hoy día no existe un límite efectivo, excepto la discreción de las personas responsables del Sistema.

Tras el fracaso del Sistema de la Reserva Federal a principios de 1930 en hacer aquello para lo que había sido creado, en 1934 se adoptó finalmente un método efectivo para combatir el pánico bancario. La Compañía Federal de Seguros de Depósitos se encargaría de garantizar los depósitos frente a

su pérdida hasta un tope máximo. El seguro daba a los depositantes la confianza de que sus depósitos estaban a salvo. De este modo impedía que la quiebra o las dificultades financieras de un banco no sólido provocaran la retirada masiva de depósitos en otros bancos. La gente del teatro abarrotado confía en que está hecho a prueba de fuego. Desde 1934 ha habido quiebras bancarias y alguna retirada masiva de depósitos de algunos bancos, pero ya no se ha producido un pánico bancario a la vieja usanza.

Garantizar los depósitos a fin de impedir el pánico había sido frecuentemente utilizado por los bancos de una forma más parcial y menos efectiva. Una vez tras otra, cuando un banco en concreto tenía problemas financieros o se veía amenazado por una retirada masiva de depósitos a causa de rumores de problemas, otros bancos acudían juntos a suscribir un fondo de garantía de los depósitos del banco en problemas. Este instrumento impedía muchos posibles pánicos y cortaba en seco otros. En otras ocasiones fracasó, bien porque no podía alcanzarse un acuerdo satisfactorio, bien porque la confianza no se restablecía rápidamente. Examinaremos un caso especialmente importante y drástico de fracaso más tarde en este capítulo.

Los primeros años del Sistema de la Reserva Federal

El Sistema de la Reserva Federal (Fed) empezó a operar a finales de 1914, pocos meses después del estallido de la guerra en Europa. El conflicto bélico cambió drásticamente el papel y la importancia del Sistema de la Reserva Federal.

Cuando se creó el Sistema, Gran Bretaña era el centro del mundo financiero. Se decía que el mundo funcionaba con el patrón oro, pero que podría funcionar igualmente bien con el patrón libra. El Sistema de la Reserva Federal fue concebido en principio como un medio para evitar el pánico bancario y facilitar el comercio y, en segundo lugar, como banquero

del Gobierno. Se dio por sentado que funcionaría con el patrón oro, reaccionando frente a los acontecimientos externos, pero sin darles forma.

Antes de que terminara la Gran Guerra, Estados Unidos había sustituido a Gran Bretaña como centro del mundo financiero. El mundo seguía efectivamente el patrón dólar y así fue incluso después de que una versión del patrón oro anterior a la guerra se hubiera reestablecido por un tiempo. El Sistema de la Reserva Federal ya no era un ente menor que reaccionaba pasivamente frente a los acontecimientos externos, sino que era una importante fuerza independiente que daba forma a la estructura monetaria mundial.

Los años de guerra demostraron el poder del Sistema de la Reserva Federal, tanto para bien como para mal, especialmente tras la entrada de Estados Unidos en la guerra. Como en todos los conflictos bélicos anteriores (y posteriores), para financiar el gasto militar se recurrió al equivalente a la impresión de billetes, si bien esta vez el Sistema lo hizo posible de una manera más sofisticada y sutil. La impresión literal de billetes se utilizaba en cierta medida cuando los bancos de la Reserva Federal compraban bonos del Tesoro de Estados Unidos y los pagaban con billetes de la Reserva Federal con los que el Tesoro podía hacer frente a algunos de sus gastos. Sin embargo, la Fed pagó la mayor parte de esos bonos en forma de depósitos del Tesoro en los bancos de la Reserva Federal. El Tesoro pagaba con cheques emitidos contra esos depósitos y cuando sus receptores los recibían, los depositaban en sus propios bancos y éstos, a su vez, en el banco de la Reserva Federal, de modo que los depósitos del Tesoro eran transferidos a los bancos comerciales, que incrementaban así sus reservas. En ese momento, este incremento permitió al Sistema de la banca comercial expandirse comprando bonos del Gobierno o concediendo a sus clientes préstamos que les permitieran comprar bonos del Gobierno. Gracias a este proceso circular, el Tesoro conseguía dinero para pagar los gastos de la guerra, pero el aumento de la

cantidad de dinero adoptaba la forma de incremento de los depósitos en los bancos comerciales, más que la de la creación de dinero físico. La sutileza del proceso por el cual se incrementaba la cantidad de dinero no impedía la inflación, aunque sí suavizaba su incidencia, ocultando lo que realmente estaba ocurriendo y disminuyendo o aplazando los temores del público frente a la inflación.

Después de la guerra, el Sistema continuó incrementando aceleradamente la cantidad de dinero, lo que siguió alimentando la inflación. En esta fase, sin embargo, el dinero extra ya no se utilizaba para pagar los gastos del Gobierno, sino para financiar las actividades de empresas privadas. Un tercio del total de la inflación se produjo con posterioridad no sólo al final de la guerra, sino también después de que los Gobiernos hubieran sorteado los déficits monetarios. El Sistema descubrió su error con retraso. Entonces reaccionó bruscamente, haciendo caer al país en una profunda pero corta depresión entre 1920 y 1921.

El punto álgido del Sistema fue, indudablemente, el resto de la década de 1920. Durante esos pocos años, la Reserva sirvió como una efectiva rueda de equilibrio, incrementando la tasa de crecimiento monetario cuando la economía mostraba signos de desfallecimiento y reduciéndola cuando la economía comenzaba a expandirse más rápidamente. No impedía las fluctuaciones económicas, pero sí las atenuaba. Es más, fue lo suficientemente imparcial para evitar la inflación. El resultado de un clima monetario y económico estable fue el rápido crecimiento económico. Se proclamó a los cuatro vientos que había llegado una nueva era, que el ciclo económico había muerto y había sido enterrado por un vigilante Sistema de la Reserva Federal.

Gran parte de este éxito durante los años veinte debe atribuirse a Benjamin Strong, un banquero de Nueva York que fue el primer presidente de la Reserva Federal de Nueva York y ocupó este puesto hasta su muerte en 1928. Hasta entonces, el Banco de Nueva York fue el principal

proponente de la política de la Reserva Federal, tanto en Estados Unidos como en el extranjero, y Benjamin Strong fue indudablemente la figura dominante. Era un hombre notable, descrito por uno de los miembros del Consejo de la Reserva Federal como «un genio, un Hamilton entre los banqueros». Más que cualquier otra persona del Sistema, tenía la confianza y el apoyo del resto de los líderes financieros, dentro y fuera de éste, la fuerza personal para hacer prevalecer sus opiniones y el coraje para enfrentarse a ellos.

La muerte de Strong desató una lucha por el poder dentro del Sistema que tendría importantes consecuencias. Un biógrafo de Strong escribió que «la muerte de Strong dejó al Sistema sin un centro de iniciativa y sin un liderazgo aceptable. El Consejo de la Reserva Federal (en Washington) convino que el Banco de Nueva York ya no jugaría ese papel. Sin embargo, el Consejo no podía asumir la iniciativa, porque era todavía muy débil y estaba dividido. [...] Además, la mayor parte del resto de los bancos de la Reserva Federal, así como el de Nueva York, se mostraron reacios a seguir el liderazgo del Consejo. [...] Todo ello hizo que el Consejo cayera en la indecisión y se dirigiera a un callejón sin salida».¹

Esta lucha por el poder demostró ser —como nadie había podido prever en aquel momento— el primer paso hacia una acelerada transferencia del poder del mercado privado al Gobierno y del poder local y estatal a Washington.

El inicio de la Depresión

La opinión popular es que la Depresión empezó el Martes Negro, un 24 de octubre de 1929, cuando la Bolsa de Nueva York se desplomó. Tras varios períodos de subidas y bajadas, la Bolsa acabó en 1933 a un sexto de su mareante nivel de 1929.

El crac de la Bolsa fue importante, pero no fue el inicio de la Depresión. La actividad económica alcanzó su pico en agosto de 1929, dos meses antes de que la Bolsa se estrellara, y ya había descendido apreciablemente por entonces. El crac reflejó las dificultades en el crecimiento económico y el estallido de una insostenible burbuja especulativa. Por supuesto, una vez que se produjo el crac, éste expandió la incertidumbre entre los hombres de negocios y otros que habían sido seducidos por las increíbles esperanzas de una nueva era. Enfrió la disposición tanto de los consumidores como de los empresarios de gastar e incrementaron su deseo de aumentar sus reservas líquidas para casos de emergencia.

Estos efectos depresivos del crac se vieron fuertemente reforzados por la posterior conducta del Sistema de la Reserva Federal. En el momento del crac, el banco de la Reserva Federal de Nueva York, casi como un reflejo condicionado infundido durante la etapa de Strong, actuó inmediatamente por su propia cuenta para amortiguar el golpe comprando títulos del Gobierno y, de este modo, incrementando las reservas bancarias. Esto permitió a los bancos comerciales amortiguar el golpe proporcionando préstamos adicionales a las empresas que cotizaban en Bolsa y comprando títulos de éstas y de otros afectados por el crac. Sin embargo, Strong *había* fallecido y el Consejo quiso imponer su liderazgo, reaccionando rápidamente para imponer sus órdenes en Nueva York, que acabó cediendo. En consecuencia, el sistema actuó de una forma totalmente distinta a como lo había hecho en las previas recesiones económicas de los años veinte. En vez de expandir activamente la oferta de dinero para compensar la contracción, permitió que la cantidad de dinero decreciera a lo largo de 1930. Comparado con la disminución de alrededor de un tercio de la cantidad de dinero desde finales de 1929 hasta principios de 1933, la caída de dinero hasta octubre de 1929 parecía moderada, un simple 2,6 por ciento. Sin embargo, en comparación con episodios pasados, fue considerable.

Ciertamente, fue una disminución mayor que la ocurrida durante o con anterioridad a casi todas las recesiones anteriores.

El efecto combinado de las secuelas del crac de la Bolsa y la lenta disminución en la cantidad de dinero durante 1930 fue más que una importante recesión. Aunque la recesión había tocado a su fin a finales de 1930 o principios de 1931, bien podría haber causado un colapso monetario que finalmente no se produjo, de ahí que se haya calificado como una de las mayores recesiones registradas.

Crisis bancarias

Pero lo peor estaba por llegar. Hasta el otoño de 1930, la contracción, aunque importante, no se había unido a dificultades bancarias o a retiradas masivas de depósitos. El carácter de la recesión cambió dramáticamente cuando una serie de quiebras bancarias en el Medio Oeste y en el Sur minaron la confianza en los bancos y llevaron a intentos masivos de convertir los depósitos en moneda.

El contagio llegó finalmente a Nueva York, el centro financiero del país. La fecha crítica fue el 11 de diciembre de 1930, cuando el Banco de Estados Unidos cerró sus puertas. Era el banco comercial más grande que había quebrado hasta ese momento en la historia de Estados Unidos. Además, aunque fuera un banco comercial ordinario, su nombre llevó a muchos, tanto en el interior como en el extranjero, a considerarlo como un banco oficial. Su quiebra supuso un serio revés de la confianza.

Fue en parte un accidente que el Banco de Estados Unidos jugara ese papel clave. Dada la descentralizada estructura del sistema bancario estadounidense y la política seguida por el Sistema de la Reserva Federal de dejar que la cantidad de dinero decreciera y no responder con decisión a las quiebras bancarias, la riada de quiebras menores habría provocado antes o después retiradas masivas de depósitos de los grandes bancos. Si el Banco

de Estados Unidos no hubiera quebrado cuando lo hizo, la quiebra de cualquier otro banco habría sido la piedra que iniciara la avalancha. También fue un accidente que el Banco de Estados Unidos quebrara. Era un banco sólido. Aunque fue liquidado durante los peores años de la Depresión, acabó devolviendo a los depositantes 83,5 céntimos por cada dólar. Apenas existen dudas de que si hubiera sido capaz de capear la crisis inmediata, los depositantes no habrían perdido ni un céntimo.

Cuando los rumores sobre el Banco de Estados Unidos empezaron a extenderse, el superintendente de los bancos del Estado de Nueva York, el banco de la Reserva Federal de Nueva York y la Asociación de la Cámara de Compensación de Nueva York trataron de esbozar planes para salvar al Banco de Estados Unidos creando un fondo de garantía o fusionándolo con otros bancos. Éste había sido el *modus operandi* en situaciones de pánico anteriores. Hasta dos días antes de que el banco cerrara, estos esfuerzos parecían garantizar el éxito.

Pero el plan fracasó, en primer lugar, por el carácter especial del Banco de Estados Unidos y los prejuicios de la comunidad bancaria. Su mismo nombre, que atraía a los inmigrantes, fue tomado a mal por otros bancos. Bastante más importante fue el hecho de que el banco era propiedad y estaba gestionado por judíos, y prestaba sus servicios en su mayor parte a la comunidad judía. Era parte del puñado de bancos propiedad de judíos en una industria que, más que casi cualquier otra, había sido coto cerrado de los bien nacidos y bien colocados. No por accidente, el plan de rescate suponía fusionar el Banco de Estados Unidos con el otro de los grandes bancos de Nueva York, que también era mayoritariamente propiedad y estaba gestionado por judíos, junto con otros dos mucho más pequeños, también propiedad de judíos. El superintendente de los bancos, Joseph A. Broderick, trató de fusionarlos, pero fracasó. Como testificaría más tarde ante la corte judicial:

Dije que [el Banco de Estados Unidos] tenía miles de prestatarios, había financiado a pequeños comerciantes, especialmente judíos, y que su cierre probablemente provocaría una bancarrota más amplia entre aquéllos a los que servía. Advertí que su cierre provocaría el cierre de, al menos, otros diez bancos en la ciudad y que podría, incluso, afectar a los bancos de ahorros. La influencia del cierre podría extenderse fuera de la ciudad, les expliqué.

Les recordé que sólo dos o tres semanas antes habían rescatado a dos de los mayores banqueros privados de la ciudad y pusieron de buena gana el dinero que hizo falta. Les recordé que sólo siete u ocho años antes habían acudido en ayuda de una de las mayores compañías de depósitos de Nueva York, poniendo una suma muy superior que la que se necesitaba para salvar al Banco de Estados Unidos, pero al parecer la decisión ya estaba tomada.

Les pregunté si su decisión de dejar caer el plan era ya definitiva. Me dijeron que sí. Entonces les advertí de que estaban cometiendo el error más colosal en la historia de la banca de Nueva York.²

El cierre del Banco de Estados Unidos fue trágico para sus propietarios y sus depositantes. Dos de los propietarios fueron enjuiciados y condenados y cumplieron penas de prisión, por lo que todo el mundo consideró que eran infracciones técnicas de la ley. Los depositantes tuvieron parte de sus fondos bloqueados durante años. Para el país, en su conjunto, los efectos fueron todavía mayores. Los depositantes de todo el país, atemorizados por la seguridad de sus ahorros, se unieron a las esporádicas retiradas de depósitos que habían comenzado antes. Los bancos quebraban en tropel — 352 bancos sólo en el mes de diciembre de 1930.

De no haberse creado el Sistema de la Reserva Federal, una vez que se iniciaron las retiradas de depósitos no hay duda alguna de que las medidas ejercidas habrían sido las mismas que las adoptadas en 1907: la restricción de pagos. Habría sido más drástica que lo que ocurrió en los últimos meses de 1930, pero, previniendo que disminuyeran las reservas de los bancos buenos, la restricción casi seguramente habría impedido la posterior serie de quiebras bancarias de 1931, 1932 y 1933, tal y como la restricción de 1907 acabó rápidamente con las quiebras entonces. Ciertamente, el mismo Banco de Estados Unidos podría haber vuelto a abrir, como la Knickerbocker Trust Company hizo en 1908. Acabado el pánico, restaurada la confianza, la recuperación económica habría comenzado probablemente a principios de 1931, como hizo a principios de 1908.

La existencia del Sistema de la Reserva Federal impidió la actuación de esta drástica medida terapéutica: directamente, reduciendo la preocupación de los bancos más fuertes que, como luego se vio, habían confiado erróneamente en que los préstamos del Sistema les ofrecían un fiable mecanismo de escape en caso de dificultades; e indirectamente, adormeciendo a toda la comunidad y al sistema bancario en particular, haciéndoles creer que las medidas drásticas ya no serían necesarias porque el sistema estaba allí para ocuparse de esos asuntos.

El Sistema podría haber proporcionado una solución mejor comprometiéndose en la compra a gran escala de los bonos del Gobierno en un mercado abierto, lo que habría proporcionado a los bancos efectivo adicional para satisfacer las demandas de sus depositantes. Eso habría puesto fin —o, al menos, habría reducido drásticamente— a la riada de quiebras bancarias y habría evitado que los intentos de la gente de convertir sus depósitos en dinero efectivo redujeran la cantidad de dinero. Desgraciadamente, las acciones de la Fed fueron dubitativas y a pequeña escala. En general, permaneció impasible y dejó que la crisis siguiera su curso, un patrón de conducta que se repetiría una y otra vez los dos años siguientes.

Esto se repitió en la primavera de 1931, cuando se produjo una segunda crisis bancaria. Y a esta crisis le siguió una política incluso más perversa en septiembre de 1931, cuando Gran Bretaña abandonó el patrón oro. Tras dos años de fuerte depresión, la Fed reaccionó *incrementando* el tipo de interés (el tipo de descuento) que cargaba a los bancos por sus préstamos de una forma que no había hecho nunca antes. Tomó esta determinación para evitar un drenaje de sus reservas de oro por parte de tenedores extranjeros de dólares, ya que se temía que esta retirada podría desencadenarse por el abandono del patrón oro por parte de Gran Bretaña. El efecto en el interior del país fue una alta deflación, lo que añadió más presión sobre los bancos comerciales y las empresas. La Fed podría, por medio de la compra de

títulos del Gobierno en un mercado abierto, haber compensado el profundo golpe monetario que dio a una economía que trataba de abrirse camino, pero no lo hizo.

En 1932, ante una fuerte presión del Congreso, la Fed finalmente emprendió las compras a gran escala en un mercado abierto. Los efectos favorables empezaban a sentirse cuando el Congreso acabó su mandato y la Fed se apresuró a poner fin a este plan.

El episodio final de este lamentable cuento fue el pánico bancario de 1933, otra vez causado por una serie de quiebras bancarias, que se intensificó en el interregno entre Herbert Hoover y Franklin D. Roosevelt, elegido el 8 de noviembre de 1932, pero que no fue investido presidente hasta el 4 de marzo de 1933. Herbert Hoover era reacio a adoptar medidas drásticas sin la cooperación del presidente electo, y Franklin D. Roosevelt no estaba dispuesto a asumir ninguna responsabilidad hasta que no fuera investido.

A medida que el pánico se extendía entre la comunidad financiera de Nueva York, el Sistema también entró en pánico. El presidente del Banco de la Reserva de Nueva York trató en vano de convencer al presidente Hoover de que declarase como festivo para la banca el último día de su mandato. Después se unió con los bancos de la Cámara de Compensación de Nueva York y con el superintendente estatal de los bancos para convencer al gobernador de Nueva York, Herbert H. Lehman, de que declarase día festivo para la banca el 4 de marzo de 1933, día de la investidura de Franklin D. Roosevelt (FDR). El Banco de la Reserva Federal, junto con otros bancos, cerraron. Finalmente, el presidente Roosevelt proclamó un día de fiesta nacional el 6 de marzo.

El sistema bancario central, establecido originariamente para que no fuera necesaria la restricción de pagos por los bancos comerciales, se unió a éstos en la más amplia, completa y preocupante restricción de pagos que se hubiera producido alguna vez en la historia del país. Uno puede ciertamente

simpatizar con los comentarios de Hoover en sus memorias: «Llegué a la conclusión de que [el Consejo de la Reserva] era una rama demasiado débil para sostener a una nación en tiempos problemáticos». ³

En el apogeo de la actividad comercial de mediados de 1929, cerca de 25.000 bancos comerciales operaban en Estados Unidos. A principios de 1933, el número había descendido a 18.000. Cuando el presidente Roosevelt puso fin a las vacaciones bancarias diez días después de que comenzaran, se permitió abrir a menos de 12.000 bancos y sólo a 3.000 bancos más se les permitió hacerlo más tarde. En total, alrededor de 10.000 de los 25.000 existentes desaparecieron durante estos cuatro años a causa de quiebras, fusiones o liquidaciones.

La cantidad total de dinero mostró igualmente una drástica caída. Por cada tres dólares de depósitos y dinero en manos del público en 1929, quedaban menos de dos dólares en 1933, un colapso monetario sin precedentes.

Los hechos y la interpretación

En la actualidad no se cuestionan estos hechos, aunque debería remarcarse que no fueron conocidos ni accesibles para la mayoría de los observadores contemporáneos, incluido John Maynard Keynes. De todas formas, son susceptibles de distintas interpretaciones. ¿Fue el colapso monetario la causa del colapso económico o su efecto? ¿Podría el Sistema haber evitado el colapso monetario o sucedió a pesar de los mejores esfuerzos de la Fed, como muchos observadores de la época concluyeron? ¿Comenzó la Depresión en Estados Unidos y de allí se extendió al extranjero o fueron fuerzas externas las que hicieron que lo que debería haber sido una recesión razonablemente suave se convirtiera en Estados Unidos en una recesión grave?

CAUSA O EFECTO

El Sistema mismo no expresó duda alguna acerca de su gestión. Tan grande es la capacidad de autojustificación del Consejo de la Reserva Federal que en su informe anual de 1933 dijo: «La habilidad de los bancos de la Reserva Federal para atender la enorme demanda de dinero durante la crisis demostró la efectividad de la moneda del país bajo la Ley de Reserva Federal. [...] Es difícil saber cuál habría sido el curso de la depresión si el Sistema Federal no hubiera seguido una política liberal de compras en un mercado abierto». ⁴

El colapso monetario fue tanto la causa como el efecto del colapso económico. Se originó, en gran medida, por la política de la Reserva Federal e, incuestionablemente, hizo que el colapso económico fuera bastante peor de lo que de otra forma habría sido. Sin embargo, el colapso económico, una vez hubo comenzado, empeoró el colapso monetario. Los préstamos de los bancos que podrían haber sido «buenos» en una recesión más suave se convirtieron en «malos» en una situación de grave colapso económico. Los fallos en los préstamos debilitaron a los bancos prestamistas, lo que se añadió a la tentación de los depositantes de retirar masivamente sus depósitos. Las quiebras empresariales hicieron caer la producción, aumentando el desempleo, y todo ello produjo incertidumbre y temor. El deseo de convertir los activos en su forma más líquida, en dinero, y en la forma más segura de dinero, los billetes, se extendió por todas partes. La «retroalimentación» es el efecto generalizado del sistema económico.

Hasta ahora la evidencia casi concluyente es que el Sistema no sólo tenía el mandato legislativo para impedir el colapso monetario, sino que podría haberlo hecho si hubiera usado prudentemente los poderes que se le habían otorgado en la Ley de Reserva Federal. Los defensores del Sistema han ofrecido distintas excusas. Ninguna se ha sostenido frente a un minucioso examen. Ninguna ha sido una válida justificación del fracaso en el

cumplimiento de la misión para la que sus fundadores lo crearon. El Sistema no sólo tenía poder para impedir el colapso monetario, sino que también tenía el conocimiento de cómo usar ese poder. En 1929, 1930 y 1931, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York instó repetidamente al Sistema para que se implicara en compras a gran escala en el mercado abierto, una acción clave que debería haberse llevado a cabo. El banco fue desautorizado no porque se demostrara que sus propuestas fueran en la mala dirección o no fueran viables, sino por las luchas de poder dentro del Sistema, que hicieron que otros bancos de la Reserva Federal y el Consejo de Washington no estuvieran dispuestos a aceptar el liderazgo de Nueva York. La alternativa demostró el confuso e indeciso liderazgo del Consejo. Voces autorizadas de fuera del Sistema también exigieron que se emprendieran acciones correctas. Un congresista de Illinois, A. J. Sabath, dijo en el Congreso: «Insisto en que es potestad del Consejo de la Reserva Federal aliviar la miseria financiera y comercial». Algunos críticos académicos —entre ellos Karl Bopp, que más tarde se convertiría en director del Banco de la Reserva Federal de Filadelfia— expresaron una opinión similar. En una reunión de la Reserva Federal de 1932, en la que se aprobaron las compras en el mercado abierto bajo la presión directa del Congreso, Odien L. Mills, que era por entonces secretario del Tesoro y miembro emérito del Consejo, declaró al explicar su voto a favor: «Que un sistema bancario central mantenga un 70 por ciento de sus reservas de oro sin emprender pasos activos en una situación así es casi inconcebible y casi imperdonable». No obstante, ésa es la forma en la que se había comportado el Sistema durante los dos años anteriores y así es como volvió a comportarse tan pronto como el Congreso finalizó su mandato unos pocos meses después, así como durante la culminante crisis bancaria final de marzo de 1933.⁵

La evidencia definitiva de que la Depresión se extendió desde Estados Unidos al resto del mundo, más que al contrario, se deduce del movimiento del oro. En 1929 Estados Unidos seguía el patrón oro, en el sentido de que se estableció un precio oficial del oro (20,67 dólares por onza), bajo el que el Gobierno estadounidense compraría o vendería este material. La mayoría del resto de los países importantes también se guiaban por el patrón oro, según el cual, ellos también especificarían un precio oficial para el oro en relación con sus propias divisas. Ese precio oficial del oro en su divisa dividido por el oficial estadounidense daba un tipo de cambio oficial, es decir, el precio de su moneda en relación con el dólar. Podrían comprar y vender oro, o no hacerlo, al precio oficial, pero se comprometían a mantener el tipo de cambio al nivel determinado por los dos precios oficiales del oro, comprando o vendiendo dólares conforme ese tipo de cambio. Bajo este sistema, si los residentes de Estados Unidos, o cualquier persona que tuviera dólares, gastara (o prestara o donara) en el extranjero más dólares de los que los receptores de esos dólares quisieran gastar (o prestar o donar) en Estados Unidos, los receptores pedirían oro por la diferencia. El oro iría desde Estados Unidos a los países extranjeros. Si el balance se producía en la dirección opuesta, de modo que los poseedores de divisas extranjeras quisieran gastar (o prestar o donar) más dólares en Estados Unidos que los que los poseedores de dólares quisieran convertir en moneda extranjera para gastar (o prestar o donar) en el extranjero, debería conseguir dólares extra comprándolos de sus bancos centrales a los tipos de cambio oficiales. Los bancos centrales, a su vez, conseguirían dólares extra vendiendo oro a Estados Unidos (por supuesto, en la práctica la mayoría de estas transferencias no suponían el embarque literal de oro a través de los océanos). Gran parte del oro propiedad de los bancos centrales extranjeros estaba almacenado en las cámaras acorazadas del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, «marcado» como propiedad del país dueño de éste. La transferencia se realizaba cambiando las etiquetas de los contenedores

que contenían los lingotes en profundos sótanos bajo el edificio del banco en el número 33 de la Liberty Street, en Wall Street.

Si la Depresión se hubiera originado en el extranjero mientras la economía estadounidense continuaba funcionando durante un tiempo, la cada vez más deteriorada situación económica en el extranjero habría reducido las exportaciones de Estados Unidos, y al reducirse el coste de la importación de los bienes extranjeros, se habrían incrementado las importaciones. El resultado habría sido un intento de gastar (o prestar o donar) más dólares en el extranjero y una fuga de oro de Estados Unidos. La fuga de oro habría reducido las reservas del Sistema de la Reserva Federal y, a su vez, habría inducido al Sistema a reducir la cantidad de dinero. Ésta es la forma en la que un sistema de tipos de cambio fijos transmite la presión deflacionista (o inflacionista) de un país a otro. Si ése hubiera sido el curso de los acontecimientos, la Reserva Federal podría haberse defendido diciendo que sus acciones eran una respuesta a presiones del extranjero.

Por el contrario, si la depresión se hubiera originado en Estados Unidos, uno de los primeros efectos haría sido el descenso de la cantidad de dólares estadounidenses que sus poseedores habrían querido utilizar en el extranjero y un aumento en el número de dólares que otros hubieran querido utilizar en Estados Unidos. Ello habría producido una afluencia de oro hacia Estados Unidos, lo que, a su vez, presionaría a los países extranjeros a reducir su cantidad de dinero y sería la forma en que la deflación estadounidense se habría transmitido hacia ellos.

Los hechos son claros. El stock estadounidense creció desde agosto de 1929 a agosto de 1931, los primeros dos años de la contracción, lo que evidencia que Estados Unidos estaba en el origen del movimiento. ¿Siguió el Sistema de la Reserva Federal las reglas del patrón oro, debería haber reaccionado a la afluencia de oro incrementando la cantidad de dinero? En vez de ello, el Sistema dejó que la cantidad de dinero disminuyera.

Una vez que la Depresión estaba en marcha y se había transmitido a otros países, se produjo, por supuesto, un efecto reflejo en Estados Unidos —otro ejemplo de la retroalimentación que está tan presente en cualquier sistema económico—. Un país a la vanguardia de un movimiento internacional no necesita quedarse ahí. Francia había acumulado una gran cantidad de oro como consecuencia de su retorno al patrón oro en 1928 a un tipo de cambio que devaluaba el franco. Tenía por consiguiente mayor libertad de acción y podría haber resistido la presión deflacionaria que llegaba de Estados Unidos. En vez de eso, Francia siguió políticas aún más deflacionistas que Estados Unidos y no sólo comenzó a aumentar su stock de oro, sino que comenzó a atraer oro de Estados Unidos. Su dudosa recompensa para tal liderazgo fue que, aunque la economía estadounidense tocó fondo cuando suspendió pagos en oro en marzo de 1933, la economía francesa no tocó fondo hasta abril de 1935.

EFFECTOS EN EL SISTEMA DE LA RESERVA

Una irónica consecuencia de la perversa política del Consejo de la Reserva Federal, a pesar de los buenos consejos del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, fue la completa victoria de aquélla sobre éste y sobre otros bancos de la Reserva Federal en la lucha por el poder. El mito de que la iniciativa privada, incluido el sistema de banca privada, había fracasado y que el Gobierno necesitaba más poder para actuar contra la inestabilidad inherente del libre mercado significaba que el fracaso del sistema producía un entorno favorable para otorgar al Consejo un mayor control sobre los bancos regionales.

Uno de los símbolos del cambio de poder fue el traslado de la Junta de la Reserva Federal desde sus modestas dependencias del edificio del Tesoro a un opulento templo griego de su propiedad en Constitution Avenue (a partir de ese momento reformado por una masiva estructura adicional).

El sello final del cambio en el poder fue el cambio en el nombre de la Junta y en el del título de los funcionarios dirigentes de los bancos regionales. En los círculos del banco central, el título prestigioso es el de gobernador, no el de presidente. Desde 1913 a 1935, el director de un banco regional era denominado «gobernador»; la institución central de Washington se denominaba «Consejo de la Reserva Federal»; sólo el presidente de la Junta era designado como «gobernador», el resto de los miembros eran simplemente «miembros de la Junta de la Reserva Federal». La Ley Bancaria de 1935 cambió todo eso. Los directores de los bancos regionales pasarían a ser «presidentes» en vez de «gobernadores» y el conjunto de la «Junta de la Reserva Federal» fue sustituido por el pomposo «Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal», única y exclusivamente a fin de que cada miembro de la Junta pudiera ser tratado como «gobernador».

Desgraciadamente, el incremento de su poder, prestigio y los adornos de la institución no se acompañaron de una mejora en su funcionamiento. Desde 1935, el Sistema ha presidido —y contribuido en gran medida— a la importante recesión de 1937-1938, a la inflación del período de entreguerras y del período inmediatamente posterior a ella y, desde entonces, a la montaña rusa de la economía, con subidas y bajadas de la inflación y con aumentos y descensos del desempleo. Cada pico de inflación y cada período temporal inflacionario ha sido a un nivel cada vez más alto, y la tasa media de desempleo se ha incrementado. El sistema no ha cometido el mismo error que en el período de 1929-1933 —al permitir o alimentar el colapso monetario—, sino que ha cometido el error opuesto, alimentar el crecimiento de la cantidad de dinero, promoviendo la inflación. Además, ha continuado, oscilando de uno a otro extremo, produciendo no sólo *booms*, sino también recesiones, algunas leves y otras profundas.

Sin embargo, hay un aspecto en el que el Sistema se ha mantenido coherente en todo este tiempo. Siempre culpa de todos los problemas a

influencias externas que escapan a su control y se aprovecha de cualquier o de todos los acontecimientos favorables. De esta forma, sigue promoviendo el mito de que la economía privada es inestable, mientras que su conducta demuestra que el Gobierno es hoy la mayor fuente de inestabilidad económica.

De la cuna a la tumba

Las elecciones presidenciales de 1932 marcaron un punto de inflexión política en Estados Unidos. Herbert Hoover, buscando la reelección de la candidatura republicana, tuvo que cargar con una profunda depresión. Millones de personas estaban en paro. La imagen más común de ese momento fueron las colas del pan o las de personas desempleadas vendiendo manzanas en una esquina. Aunque la culpa debería recaer en el independiente Sistema de la Reserva Federal por su errónea política que convirtió una recesión en una depresión catastrófica, el presidente, como jefe del Estado, no pudo eludir su responsabilidad. La gente había perdido la fe en el sistema económico imperante. Estaban desesperados y necesitaban garantías, una promesa de salida.

Franklin Delano Roosevelt, el carismático gobernador de Nueva York, era el candidato demócrata. Era una cara nueva que transmitía esperanza y optimismo. De forma sincera, hacía campaña a favor de los viejos principios. Prometió que, en caso de ser elegido, reduciría el gasto del Gobierno y equilibraría el presupuesto, y regañó a Hoover por los extravagantes gastos gubernamentales y por permitir que los déficits del Gobierno aumentaran. Al mismo tiempo, tanto antes de las elecciones como en el período que medió entre su elección y su investidura, se reunió regularmente con un grupo de asesores en la Casa del Gobernador en Albany —ahí estableció lo que se bautizaría como su *brain trust* (consejeros del Gobierno)—. Diseñaron las medidas que debían adoptarse tras

su investidura y que se convirtieron en el *New Deal* que FDR había prometido a los estadounidenses al aceptar la nominación demócrata a la presidencia.

Las elecciones de 1932 fueron un punto de inflexión en términos estrictamente políticos. En los 72 años que transcurrieron de 1860 a 1932, los republicanos ocuparon la presidencia durante 56 años. Los demócratas 16. En los últimos 48 años, desde 1932 a 1980, se giraron las tornas: los demócratas han ocupado la presidencia 32 años. Los republicanos 16.

Las elecciones de 1932 fueron también un punto de inflexión en un sentido aún más importante: marcaron un enorme cambio tanto en la percepción de la gente sobre el papel del Gobierno como en el papel real que se le asignaba. Algunas simples estadísticas sugieren la magnitud del cambio. Desde la fundación de la República hasta 1929, el gasto del Gobierno a todos los niveles, federal, estatal y local, nunca excedió el 12 por ciento del producto nacional, excepto en tiempos de guerra, y dos tercios de ese gasto se producía a nivel estatal y local. El gasto federal ascendía normalmente al 3 por ciento o menos del producto nacional. Desde 1933, el gasto del Gobierno no ha sido inferior al 20 por ciento del producto nacional. Actualmente es superior al 40 por ciento y dos tercios de ese gasto corresponde al Gobierno federal. Es cierto que gran parte del período desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy ha sido un período de guerra fría o caliente. Sin embargo, desde 1946 los gastos no relacionados con la defensa nunca han bajado del 16 por ciento del producto nacional y actualmente suponen aproximadamente un tercio de éste. Según estos datos, el papel del Gobierno federal en la economía se ha multiplicado aproximadamente por diez en el último medio siglo.

Roosevelt fue investido el 4 de marzo de 1933, cuando la economía estaba en su punto más bajo. Muchos estados habían declarado días festivos para la banca, cerrando sus bancos. Dos días después de ser investido, el presidente Roosevelt ordenó a todos los bancos del país que cerraran. No obstante, el presidente utilizó su discurso de investidura para transmitir un mensaje de esperanza, proclamando que «a la única cosa que debemos temer es al temor mismo». E inmediatamente después lanzó un rápido programa de medidas legislativas, estableciendo así los «cien días» del inicio de la legislatura.

Gran parte de los miembros del *brain trust* de FDR fueron seleccionados de las universidades, especialmente de la Universidad de Columbia. Reflejaba el cambio que se había producido anteriormente en la atmósfera intelectual de los campus: desde la creencia en la responsabilidad individual, el *laissez faire* y el Gobierno descentralizado y limitado, a la creencia en la responsabilidad social y en un Gobierno centralizado y poderoso. Creían que era función del Gobierno proteger a los individuos de las vicisitudes del azar y controlar el funcionamiento de la economía por el «interés general», aunque eso supusiera que el Gobierno adquiriese la propiedad y la gestión de los medios de producción.

Estas tendencias ya estaban presentes en la famosa novela de Edward Bellamy, *Mirando atrás*, una fantasía utópica en la que el personaje Rip Van Winkle se va a dormir en el año 1887 y se despierta en el año 2000 para descubrir cómo ha cambiado el mundo. Sus nuevos compañeros le explican que la utopía que le asombra surgió en 1930 —una fecha profética— desde el infierno de los años ochenta del siglo XIX. La utopía implicaba la promesa de seguridad «de la cuna a la tumba» —el primer uso de esta frase—, así como una detallada planificación gubernamental, incluyendo el servicio militar obligatorio para todas las personas durante un período determinado.¹

Al proceder de esta atmósfera intelectual, los consejeros de Roosevelt estaban todos demasiado dispuestos a ver la Depresión como un fracaso del capitalismo y a creer que la intervención activa del Gobierno —y especialmente del Gobierno central— era el remedio apropiado. Benévolo funcionarios y expertos desinteresados asumirían el poder del que había abusado una «realeza económica» corta de miras y egoísta. En palabras de Roosevelt en su discurso de investidura, «los cambistas han huido de sus altos tronos en el templo de nuestra civilización».

A la hora de diseñar los programas que aplicar por Roosevelt, se basaron no sólo en el campus, sino también en las experiencias anteriores de la Alemania de Bismarck, la Inglaterra fabiana y la vía sueca.

El *New Deal*, tal y como surgió en los años treinta, reflejaba claramente estas opiniones. Incluía programas diseñados para reformar la estructura básica de la

economía. Algunos de éstos tuvieron que ser abandonados al ser declarados inconstitucionales por la Corte Suprema, en especial la Administración Nacional de Recuperación y la Administración de Ajuste Agrícola. Otros siguen vigentes, entre los que cabe destacar la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Junta Nacional de Relaciones Laborales, que establece el salario mínimo a nivel nacional.

El *New Deal* también incluía programas para proporcionar seguridad contra la desgracia, entre los que destaca la Seguridad Social para personas mayores y dependientes, el seguro de desempleo y la asistencia pública. Este capítulo habla de esas medidas y de su descendencia.

También incluyó programas que pretendían ser estrictamente temporales, diseñados para afrontar la situación de emergencia creada por la Gran Depresión. Algunos de estos programas se hicieron permanentes, como suele suceder con los programas gubernamentales.

Los programas temporales más importantes incluían los proyectos de creación de empleo bajo la agencia Administración de Progreso de Obras, los programas de empleo para jóvenes a fin de mejorar los parques y bosques nacionales organizados bajo el Cuerpo Civil de Conservación y las ayudas estatales a los indigentes. En ese momento, estos programas cumplían una función útil: había miseria por todas partes, así que era importante aliviar la pobreza rápidamente, tanto asistir a las personas en situación de pobreza como restaurar la confianza y las esperanzas de la gente. Estos programas fueron diseñados a toda prisa y no cabe duda de que eran

imperfectos y una pérdida de tiempo, pero eran comprensibles e inevitables en esa situación. La Administración Roosevelt logró un éxito considerable en aliviar la miseria y en restaurar la confianza.

La Segunda Guerra Mundial interrumpió el *New Deal*, mientras que al mismo tiempo reforzó en gran medida sus fundamentos. La guerra trajo consigo inmensos presupuestos gubernamentales y un control del Gobierno sobre todos los detalles de la vida económica sin precedentes: fijación de precios y salarios por decreto, racionamiento de bienes de consumo, prohibición de ciertos

productos civiles, distribución de materias primas y productos y control de las importaciones y exportaciones.

La eliminación del desempleo, la producción a gran escala del material bélico que convirtió a Estados Unidos en el «arsenal de la democracia» y la victoria incondicional sobre Alemania y Japón fue para muchos una demostración de la capacidad del Gobierno para hacer funcionar el sistema económico de forma más eficiente que con el «capitalismo no planificado». Una de las primeras y más importantes regulaciones que entraron en vigor tras la guerra fue la Ley de Empleo de 1946, que declaraba la responsabilidad del Gobierno en el mantenimiento «de la mayor tasa de empleo, la mayor producción y la más alta capacidad de compra» y, en efecto, convirtió las políticas keynesianas en leyes.

Los efectos de la guerra en la actitud de las personas fueron un vivo reflejo de los efectos de la Gran Depresión. Ésta convenció a las personas de que el capitalismo tenía defectos; la guerra, de que el Gobierno centralizado era eficiente. Sin embargo, ambas conclusiones eran falsas. La Depresión se produjo por el fracaso del Gobierno, no por la iniciativa privada. En lo que respecta a la guerra, una cosa es que el Gobierno ejerciera un gran control temporalmente con un propósito primordial compartido por casi todos los ciudadanos, y por el cual casi todos estaban dispuestos a hacer grandes sacrificios. Pero muy distinto es que el Gobierno controle permanentemente la economía para promover algo vagamente definido como el «interés público», conformado a partir de los diversos y variados objetivos de sus ciudadanos.

Al final de la guerra parecía que la planificación económica central fuera el futuro. Esa visión fue bienvenida por algunos que vieron el amanecer de un mundo lleno de igualdad distributiva. Para otros, incluyéndonos a nosotros, suponía una vuelta a la tiranía y la pobreza. Hasta ahora, ni las esperanzas de unos ni los temores de otros se han hecho realidad.

El Gobierno se ha expandido enormemente. Sin embargo, esa expansión no ha adoptado la forma de una creciente nacionalización de la industria, las finanzas y el comercio, como tantos de nosotros temimos que sucedería. La experiencia puso fin a la detallada planificación económica, en parte porque no

logró alcanzar los objetivos anunciados, pero también porque entraba en conflicto con la libertad. Ese conflicto quedó claramente en evidencia con el intento del Gobierno británico de controlar los trabajos que las personas podrían desempeñar. La adversa reacción de la opinión pública obligó a desistir del intento. Las empresas nacionalizadas resultaron ser tan ineficientes y generaron tantas pérdidas en Gran Bretaña, Suecia, Francia y Estados Unidos que sólo unos pocos marxistas irredentos consideran como deseable una nacionalización más amplia. La falsa creencia de que la nacionalización incrementa la eficiencia productiva, sostenida mayoritariamente alguna vez, ya se ha evaporado. Desde luego que se han producido nacionalizaciones adicionales —el servicio de ferrocarril y algunos servicios de transporte en Estados Unidos, Leyland Motors en Gran Bretaña y el acero en Suecia—. No obstante, éstas se producen por diferentes razones: porque los consumidores quieren conservar los servicios subsidiados por el Gobierno cuando las condiciones del mercado exigen recortes o porque los trabajadores en industrias no rentables temen el desempleo. Incluso quienes apoyan tales nacionalizaciones las contemplan como un mal necesario.

El fracaso de la planificación y la nacionalización no ha acabado con las presiones a favor de un Gobierno aún mayor. Simplemente ha alterado su dirección. La expansión del Gobierno adopta ahora la forma de programas del bienestar y actividades reguladoras. Como dijo W. Allen Wallis en un contexto algo distinto, el socialismo «intelectualmente quebrado tras más de un siglo viendo fracasar los argumentos a favor de la socialización de los *medios* de producción, ahora busca socializar los *resultados* de la producción». ²

En el área del bienestar, el cambio de dirección ha llevado a su explosión en las últimas décadas, especialmente después de que el presidente Lyndon Johnson declarara la «guerra a la pobreza» en 1964. Los programas del *New Deal* de la Seguridad Social, el seguro de desempleo y las ayudas directas se han expandido para dar protección a nuevos grupos, y los pagos se han visto incrementados y se han añadido nuevos programas, además de Medicare, Medicaid o los cupones de alimentos. Los albergues públicos y los programas de renovación urbana también crecieron. En este momento hay literalmente

cientos de programas gubernamentales de bienestar y de distribución de la riqueza. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW, por sus siglas en inglés) fue creado para unificar los dispersos programas de bienestar; comenzó con un presupuesto de 2.000 millones de dólares, menos del 5 por ciento del gasto total de defensa. Veinticinco años más tarde, en 1978, su presupuesto era de 160.000 millones de dólares, una vez y media más grande que el total del gasto en los Ejércitos de tierra, mar y aire. Su presupuesto era el tercero de los mayores del mundo, sólo superado por el presupuesto total de Estados Unidos y de la Unión Soviética. Este departamento supervisaba un vasto imperio, llegando a cada rincón de la nación. Más de una de cada cuatro personas empleadas en el país trabajaban para el imperio de este departamento, bien directamente, bien en programas en los que éste tenía alguna responsabilidad, ya fueran administrados por unidades estatales o locales. Todos nos vimos afectados por sus actividades (a finales de 1979, el Departamento de Salud, Educación y Bienestar fue dividido con la creación del Departamento de Educación).

Nadie puede discutir dos fenómenos superficialmente contradictorios: la amplia insatisfacción con los resultados del incremento del estado de bienestar y la presión continua para su expansión aún mayor.

Todos sus objetivos han sido nobles; los resultados, decepcionantes. Los gastos de la Seguridad Social se han disparado y el sistema está atravesando profundos problemas financieros. Los albergues públicos y los programas de renovación urbana han reducido más que aumentar la vivienda disponible para los pobres. Las nóminas de la asistencia pública aumentan a pesar del creciente empleo. Según la opinión general, el programa de bienestar es un «revoltijo» saturado de corrupción y fraude. Como el Gobierno ha pagado una parte importante de la factura médica de la nación, tanto los pacientes como los facultativos se quejan de los astronómicos costes de una creciente medicina impersonal. En educación, el rendimiento escolar se ha desplomado a medida que la intervención federal se ha extendido (capítulo 6).

El repetido fracaso de los bienintencionados programas no es un accidente. No es simplemente la consecuencia de errores de ejecución. El fracaso está

ampliamente enraizado en el empleo de medios inadecuados para conseguir buenos objetivos.

A pesar del fracaso de estos programas, crece la presión para expandirlos. Los fracasos se atribuyen a la tacañería del Congreso al dotarlos de fondos y de este modo se enfrentan con el llanto a favor de programas aún más grandes. Aquellos que se benefician de programas específicos presionan para su expansión, entre ellos la grandísima burocracia que crece al amparo de los programas.

Una atractiva alternativa al actual sistema de bienestar es un impuesto negativo sobre la renta. La propuesta ha sido ampliamente apoyada por individuos y grupos de todas las tendencias políticas. Una de sus variantes ha sido propuesta por tres presidentes, aunque parece políticamente inviable en el futuro inmediato.

La emergencia del moderno estado de bienestar

El primer Estado moderno que introdujo a gran escala el tipo de medidas de bienestar que se han vuelto tan populares en la mayor parte de las sociedades actuales fue el recién creado Imperio alemán, bajo el liderazgo del «Canciller de Hierro», Otto von Bismarck. A principios de los años ochenta del siglo XIX introdujo un exhaustivo esquema de Seguridad Social, ofreciendo seguros laborales contra accidentes, enfermedad y vejez. Sus motivos fueron una compleja mezcla de preocupación paternalista por las clases bajas y perspicacias políticas. Sus medidas sirvieron para minar el atractivo político de la recién emergente socialdemocracia.

Puede parecer paradójico que un Estado esencialmente autocrático y aristocrático como el de la Alemania previa a la Gran Guerra, en la jerga actual una dictadura de derechas, liderase la introducción de medidas generalmente relacionadas con el socialismo y la izquierda. Sin embargo, tal paradoja no existe, incluso dejando a un lado los motivos políticos de Bismarck. Los creyentes en la aristocracia y el socialismo comparten su fe en el Gobierno centralizado, en un Gobierno de cadena de mando más que en la cooperación

voluntaria. Difieren en quién debería gobernar: si una élite determinada por el nacimiento o expertos supuestamente elegidos por sus méritos. Ambos proclaman, de forma sincera, que desean promover el bienestar de las «personas en general», que saben qué favorece el «interés público» y cómo lograrlo mejor que otras personas. Por consiguiente, ambos profesan una filosofía paternalista. Y ambos terminan, si alcanzan el poder, promoviendo el interés de su propia clase en nombre del «bienestar general».

Las más inmediatas precursoras de las medidas de la Seguridad Social adoptadas en los años treinta fueron medidas emprendidas en Gran Bretaña, comenzando con las leyes de pensiones aprobadas en 1908 y la Ley del Seguro Nacional de 1911.

La Ley de Pensiones para la Vejez garantizaba a cualquier persona mayor de setenta años una pensión semanal que variaba según sus ingresos. Era estrictamente no contributiva, simple ayuda directa, una extensión de las provisiones de la Ley de la Pobreza que de una forma u otra habían existido en Gran Bretaña durante siglos. Sin embargo, como apunta A. V. Dicey, había una diferencia fundamental: la pensión se consideraba como un derecho cuya recepción, en palabras de la ley, «no privará al pensionista de ninguna franquicia, derecho o privilegio o le someterá a ninguna incapacidad». Lo lejos que hemos llegado desde ese modesto inicio queda demostrado por el hecho de que Dicey, comentando la ley cinco años después de su entrada en vigor, escribiera: «Seguramente, un hombre sensible y benevolente podría preguntarse a sí mismo si Inglaterra en su conjunto ganará si la recepción de ayuda por parte de los pobres, en la forma de una pensión, es consistente con el derecho del pensionista a participar en la elección de un miembro del Parlamento». ³ Sería necesario un moderno Diógenes con una poderosa lámpara para encontrar a alguien que pudiera suscribir que recibir una ayuda del Gobierno nos descalifica para votar.

La Ley de Cobertura Nacional buscaba «la consecución de dos objetivos: el primero, que cualquier persona [...] empleada en Reino Unido [...] desde los dieciséis a los setenta años, estuviera asegurada contra la enfermedad, o en otras palabras, tener un seguro médico [...]; el segundo objetivo es que las personas

empleadas en ciertos trabajos especificados en la Ley estén aseguradas contra el desempleo o, en otras palabras, se les asegure el sustento durante los períodos de desempleo». ⁴ A diferencia de las antiguas pensiones, el sistema fijado era contributivo e iba a ser financiado en parte por los empleadores, en parte por los empleados y en parte por el Gobierno.

A causa de la naturaleza contributiva y de las contingencias contra las que se estableció, esta ley fue incluso un punto de partida más radical que la previa Ley de Pensiones para la Vejez. Como escribió Dicey:

Según la Ley de Cobertura Nacional, el Estado asume nuevos y, seguramente, muy pesados deberes y confiere a los asalariados nuevos y muy extensos derechos. [...] Antes de 1908 la cuestión de si un hombre rico o pobre debería asegurar su salud era una materia que se dejaba por completo a la libre discreción o indiscreción de cada individuo. Su negativa era en modo alguno un asunto de mayor importancia para el Estado que si debería vestir un abrigo negro o marrón. Sin embargo, la Ley de Cobertura Nacional, a largo plazo, impondrá al Estado, esto es, a los contribuyentes, una responsabilidad más pesada que la anticipada por los electores británicos. [...] El seguro de desempleo es, de hecho, la admisión por parte del Estado de su deber de asegurar a un hombre contra el infortunio inherente a no tener trabajo. [...] La Ley de Cobertura Nacional está de acuerdo con la doctrina del socialismo, y apenas es coherente con el liberalismo o, incluso, con el radicalismo de 1865. ⁵

Estas primeras medidas británicas, como las de Bismarck, ilustran la afinidad entre la aristocracia y el socialismo. En 1904, Winston Churchill dejó el Partido Tory —el partido de la aristocracia— por el Partido Liberal. Como miembro del gabinete de Lloyd George, asumió un papel de liderazgo en la legislación de las reformas sociales. El cambio de partido, que resultó temporal, no requirió un cambio de principios —como habría ocurrido medio siglo antes, cuando el Partido Liberal era el partido del libre comercio en el extranjero y el *laissez-faire* en el interior—. La legislación social que patrocinó, aunque diferente en alcance y tipo, estaba en la tradición del paternalismo. La Factory Acts se adoptó en el siglo XIX en gran parte bajo la influencia de los llamados Tory Radicals, ⁶ un grupo dirigido en gran medida por la aristocracia e imbuido de un sentido de la responsabilidad de velar por los intereses de las clases trabajadoras, y hacerlo con su consentimiento y respaldo, no a través de la coerción.

No es exagerado decir que la forma actual de Gran Bretaña debe más a los principios conservadores del siglo XIX que a las ideas de Karl Marx y Friedrich

Engels.

Una publicación que indudablemente influyó en el *New Deal* de FDR fue el libro de Marquis Childs, *Sweden, The Middle Way*, publicado en 1936. Suecia promulgó las pensiones de vejez obligatorias en 1915 como un sistema contributivo. Las pensiones eran compulsatorias a los 67 años, independientemente de la situación financiera de cada uno. La cuantía de la pensión dependía de la contribución de los individuos al Estado. Dichos pagos se complementaron con fondos gubernamentales. Además de las pensiones de vejez y, más tarde, el seguro de desempleo, Suecia optó por la propiedad estatal de la industria, la vivienda pública y las cooperativas de consumidores a gran escala.

Resultados del estado de bienestar

Gran Bretaña y Suecia, los dos países señalados durante mucho tiempo como estados de bienestar exitosos, han tenido dificultades crecientes. La insatisfacción ha aumentado en ambos países.

Gran Bretaña ha encontrado cada vez más dificultades en financiar el creciente gasto público. Los impuestos se han convertido en una fuente importante de resentimiento, que se ha multiplicado por el impacto de la inflación (véase capítulo 9). El Servicio Nacional de Salud, que una vez fue la joya más preciada del estado de bienestar y aún es considerado por gran parte de la población como un gran logro del Gobierno laborista, se ha enfrentado a crecientes dificultades —huelgas, aumento de los costes y eternas listas de espera—. Cada vez más personas recurren a médicos privados, seguros de salud privados, hospitales y residencias de ancianos privados. Aunque sigue siendo un sector menor de la industria de la salud, el sector privado ha crecido rápidamente.

El desempleo en Gran Bretaña ha aumentado junto con la inflación. El Gobierno ha tenido que renegar de su compromiso con el pleno empleo. Detrás de todo esto, la productividad y los ingresos reales en Gran Bretaña se han estancado en el mejor de los casos, de modo que el país ha quedado muy por

detrás de sus vecinos continentales. La insatisfacción salió a la luz espectacularmente en la considerable victoria electoral del Partido Tory en 1979, obtenida gracias a la promesa de Margaret Thatcher de ejercer un giro drástico en la dirección del Gobierno.

Suecia lo ha hecho mucho mejor que Gran Bretaña. Se ahorró la carga de dos guerras mundiales y, de hecho, cosechó beneficios económicos gracias a su neutralidad. Sin embargo, también ha experimentado recientemente las mismas dificultades que Gran Bretaña: inflación alta y desempleo elevado, oposición a los altos impuestos, lo que ha provocado la fuga de talentos, e insatisfacción con los programas sociales. Los votantes también han expresado aquí su descontento en las urnas. Las elecciones de 1976 pusieron fin a más de cuatro décadas de gobierno del Partido Socialdemócrata y lo reemplazaron por una coalición de otros partidos, aunque hasta ahora no ha habido un cambio sustancial en la dirección de la política gubernamental.

La ciudad de Nueva York es el ejemplo más impresionante en Estados Unidos de los resultados de buscar alcanzar el bien común a través de programas gubernamentales. Nueva York es el estado más orientado al bienestar de Estados Unidos. El gasto gubernamental en relación con su población es mayor que en cualquier otra ciudad de Estados Unidos —el doble que en Chicago—. La filosofía que guio a la ciudad fue expresada por el alcalde Robert Wagner en su mensaje presupuestario de 1965: «No propongo permitir que nuestros problemas fiscales establezcan límites en nuestros compromisos para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos».⁷ Wagner y sus sucesores interpretaron las «necesidades esenciales» de manera muy amplia. Pero la solución no fue dar más dinero, más programas o más impuestos. Propiciaron una catástrofe financiera sin satisfacer «las necesidades esenciales de la gente», incluso haciendo una interpretación estrecha, y menos aún según la de Wagner. La bancarrota sólo logró evitarse con la ayuda del Gobierno federal y el estado de Nueva York, a cambio de lo cual la ciudad de Nueva York entregó el control de sus asuntos, convirtiéndose en un pupilo supervisado de cerca por los Gobiernos estatales y federales.

Los neoyorquinos, naturalmente, buscaron culpar a las fuerzas externas de su problema, pero como escribió Ken Auletta en un libro reciente, Nueva York «no estaba obligada a crear un gran hospital municipal o un sistema universitario, a continuar con la matrícula gratuita, ofrecer institutos gratuitos, ignorar las limitaciones de presupuesto, imponer los impuestos más elevados de la nación, pedir prestado más allá de sus posibilidades, subsidiar la vivienda de las clases medias, continuar con los rígidos controles del alquiler, recompensar a los trabajadores municipales con lujosas pensiones, salarios y beneficios complementarios».

Él añade, no sin cierto sentido del humor: «Incitados por la compasión y el compromiso ideológico del liberalismo con la redistribución de la riqueza, los funcionarios de Nueva York ayudaron a redistribuir gran parte de la base imponible y miles de puestos de trabajo fuera de Nueva York».⁸

Una circunstancia fortuita fue que la ciudad de Nueva York no tiene poder para emitir dinero. No podía utilizar la inflación como medio de imposición y posponer la crisis. Desafortunadamente, en lugar de enfrentarse realmente a sus problemas, pidió ayuda al Estado de Nueva York y al Gobierno federal. Echemos un vistazo más de cerca a otros ejemplos.

SEGURIDAD SOCIAL

El principal programa del estado de bienestar en Estados Unidos a nivel federal es la Seguridad Social —pensión de jubilación, pensiones de viudedad y orfandad, ayudas para discapacitados y cobertura sanitaria—. Por un lado, es una vaca sagrada que ningún político puede cuestionar, como descubrió Barry Goldwater en 1964. Por otro lado, es objeto de muchas críticas. Las personas que reciben ayudas se quejan de que éstas son insuficientes para mantener el nivel de vida que esperaban. Las personas que pagan impuestos a la Seguridad Social se quejan de que son una carga pesada. Los empleadores se quejan de que la carga impositiva por cada trabajador afecta a su nómina y a la ganancia neta del propio trabajador, generando desempleo. Los contribuyentes se quejan de que el sistema de Seguridad Social requiere muchos miles de millones de

dólares y que ni siquiera los altos impuestos actuales lo mantendrán solvente por mucho tiempo. ¡Y todas las quejas están justificadas!

La Seguridad Social y el seguro de desempleo se promulgaron en la década de 1930 para permitir que los trabajadores se hicieran cargo de su propia jubilación y de los períodos temporales de desempleo en lugar de vivir de la caridad. La asistencia pública se introdujo para ayudar a las personas en apuros, con la expectativa de que su situación mejoraría gradualmente a medida que mejorara el empleo y la Seguridad Social se hiciera cargo de la tarea. Ambos programas comenzaron siendo pequeños. Ambos han crecido como Topsy. La Seguridad Social no ha mostrado signos de reemplazar a la asistencia pública; ambas están en máximos históricos en términos de gastos en dólares y número de personas que reciben ayudas. En 1978, los pagos realizados por la Seguridad Social por jubilación, discapacidad, desempleo, atención hospitalaria y médica y a los huérfanos y viudos sumaron más de 130.000 millones de dólares y se destinaron a más de 40 millones de beneficiarios.⁹ Se hicieron pagos de asistencia pública por más de 40.000 millones a más de 17 millones de destinatarios.

Para delimitar el debate, restringiremos esta sección al componente principal de la Seguridad Social: las pensiones de jubilación y orfandad y viudedad (OASI), que representaron casi dos tercios de los gastos totales y tres cuartos de las ayudas concedidas. La siguiente sección trata sobre los programas de asistencia pública.

La Seguridad Social se promulgó en la década de 1930 y se ha promovido desde entonces a través de lenguaje y publicidad engañosos. Una empresa privada que se dedicase a tal etiquetado y publicidad sin duda sería severamente castigada por la Comisión Federal de Comercio.

Considera el siguiente párrafo que apareció año tras año hasta 1977 en millones de copias de un folleto HEW sin firmar titulado *Your Social Security* (*Su Seguridad Social*): «La idea básica de la Seguridad Social es simple: durante los años de trabajo, los empleados, sus empleadores y los trabajadores por cuenta propia pagan cotizaciones a la Seguridad Social que se agrupan en fondos fiduciarios especiales. Cuando los ingresos cesan o se reducen porque el

trabajador se jubila, queda discapacitado o fallece, se pagan ayudas mensuales en efectivo para reemplazar parte de los ingresos que la familia ha perdido». ¹⁰

Esto es una contradicción orwelliana.

Los impuestos sobre la nómina se denominan «contribuciones» (o, como podría haber dicho el Partido en el libro *1984* «lo obligatorio es voluntario»). ¹¹

Los fondos fiduciarios se evocan como si jugaran un papel importante. De hecho, han sido extremadamente bajos durante mucho tiempo (32.000 millones de dólares para la OASI en junio de 1978 o menos de los desembolsos de medio año al ritmo actual) y consisten sólo en promesas de pagos de una parte del Gobierno a otra. El valor actual de las pensiones de vejez a las personas cubiertas por la Seguridad Social (tanto las que se han jubilado como las que no) es de billones de dólares. Ése es el tamaño del fondo fiduciario que se requeriría para justificar las palabras del folleto (en términos orwellianos, «poco es mucho»).

Se da la impresión de que los «beneficios» de un trabajador son financiados por sus «contribuciones». El hecho es que los impuestos recaudados se utilizaron para financiar las ayudas a las personas que se habían jubilado, a los dependientes, a huérfanos y a personas viudas. No se estaba acumulando ningún fondo fiduciario en ningún sentido significativo («Yo soy tú»).

Los trabajadores que pagan impuestos hoy no pueden obtener garantías de que recibirán ayudas cuando se jubilen. Cualquier garantía se deriva únicamente de la voluntad de los futuros contribuyentes de pagar impuestos para pagar las prestaciones que los contribuyentes actuales se prometen a sí mismos. Este «pacto entre generaciones» unilateral, impuesto a generaciones futuras que no pueden dar su consentimiento, es algo muy diferente de un «fondo fiduciario». Es más como una cadena de mensajes.

Los folletos de HEW, incluidos los que se distribuyen actualmente, también dicen que «nueve de cada diez trabajadores en Estados Unidos obtienen protección para ellos y sus familias bajo el programa de Seguridad Social». ¹²

Más contradicciones. Lo que ahora hacen nueve de cada diez trabajadores es pagar impuestos para financiar los pagos a las personas que no trabajan. El trabajador individual no está «obteniendo» protección para sí mismo y su

familia en el sentido en que una persona que cotiza en un sistema privado de pensiones puede asegurar su propia protección. Sólo está asegurando su protección en el sentido burocrático, cumple con ciertos requisitos administrativos para tener derecho a los beneficios. Las personas que ahora reciben ayudas obtienen mucho más que el valor actuarial de los impuestos que pagaron y que se pagaron en su nombre. A los jóvenes que ahora pagan la Seguridad Social se les promete mucho menos que el valor actuarial de los impuestos que pagan o que pagan en su nombre.

La Seguridad Social no es un programa en el que los pagos individuales aseguren ayudas actuariales equivalentes. Como admiten incluso sus mayores partidarios, «la relación entre las contribuciones individuales (es decir, los impuestos sobre la nómina) y las prestaciones recibidas es extremadamente tenue». ¹³ La Seguridad Social es más bien una combinación de un impuesto particular y un programa particular de transferencia de pagos.

Lo fascinante es que nunca hemos conocido a nadie, cualquiera que sea su ideología política, que defienda el sistema de impuestos o el sistema de ayudas por separado. Si los dos componentes se hubieran considerado por separado, nunca se habrían adoptado.

Consideremos el sistema de impuestos. Excepto por una modificación menor reciente (reembolsos a contribuyentes que reclaman el crédito tributario por ingreso del trabajo), se trata de una tasa fija sobre los salarios hasta un máximo, de un impuesto que es regresivo y pesa más sobre las personas con bajos ingresos. Es un impuesto sobre el trabajo, que desalienta a los empleadores a contratar trabajadores y desalienta a las personas a buscar trabajo.

Consideremos el sistema de prestaciones. Los pagos no están determinados por la cantidad pagada por el beneficiario ni por su estado financiero. No constituyen ni una retribución que se ajuste a los pagos anteriores ni una forma eficaz de ayudar a los indigentes. Existe una conexión entre los impuestos pagados y las ayudas recibidas, pero es, en el mejor de los casos, una excusa para dar cierta credibilidad al hecho de denominar a esta relación «cobertura». La cantidad de dinero que recibe una persona depende de todo tipo de circunstancias accidentales. Si por casualidad trabajaba en una industria con

cobertura, obtiene un beneficio; si trabajaba en una industria sin cobertura, no lo recibe. Si trabaja en una empresa con cobertura sólo durante algunos meses, no recibe nada, aunque sea un indigente. Una mujer que nunca ha trabajado, pero es esposa o viuda de un hombre que cotiza para el beneficio máximo, recibe exactamente la misma cantidad que una mujer en situación similar que, además, cotiza sobre la base de sus propios ingresos. Una persona mayor de 65 años que decide trabajar y gana más de una módica cantidad al año no sólo no recibe beneficios, sino que, para colmo, debe pagar impuestos adicionales, supuestamente para pagar una Seguridad Social que no está recibiendo. Y esta lista podría extenderse indefinidamente.

Nos resulta difícil concebir mayor triunfo de un paquete que la combinación de un impuesto y un programa de beneficios inaceptables en un programa de Seguridad Social que es ampliamente considerado como uno de los mayores logros del *New Deal*.

A medida que revisamos los análisis sobre el sistema de Seguridad Social, nos sorprenden los argumentos que se utilizan para defender el programa. Individuos que no mentirían a sus hijos, amigos o colegas, en quienes todos confiaríamos para tratar los asuntos personales más importantes, han propagado una visión falsa de la Seguridad Social. Su inteligencia y exposición a puntos de vista contrarios hacen que sea difícil creer que lo hayan hecho sin intención y de manera inocente. Aparentemente, se consideran a sí mismos como una élite dentro de la sociedad que sabe lo que es bueno para los demás mejor que ellos mismos, una élite que tiene el deber y la responsabilidad de persuadir a los votantes para que aprueben leyes que sean buenas para ellos, aunque tengan que engañar a los votantes para que lo hagan.

Los problemas financieros a largo plazo de la Seguridad Social se derivan de un hecho simple: el número de personas que reciben pagos ha aumentado y continuará creciendo más rápido que el número de salarios para financiar esos pagos. En 1950 había diecisiete personas empleadas por cada perceptor de prestaciones; en 1970 sólo tres; a principios del siglo XXI, si continúan las tendencias actuales, habrá dos como máximo.

Como indican estas observaciones, el programa de Seguridad Social implica una transferencia de los jóvenes a los mayores. Hasta cierto punto, esta transferencia se ha mantenido a lo largo de la historia: los jóvenes mantienen a sus padres u otros parientes en la vejez. De hecho, en muchos países pobres con altas tasas de mortalidad infantil, como la India, una de las principales razones de las altas tasas de natalidad y las familias numerosas es asegurarse una descendencia que pueda brindar apoyo en la vejez. La diferencia entre la Seguridad Social y los acuerdos anteriores es que aquélla es obligatoria e impersonal, mientras que estos últimos eran voluntarios y personales. La responsabilidad moral es un asunto individual, no un asunto social. Los hijos ayudaban a sus padres por amor o por deber. Ahora contribuyen a la manutención de los padres de otra persona por obligación. Las transferencias antes fortalecían los lazos de la familia; las transferencias forzosas los debilitan.

Además de la transferencia de jóvenes a mayores, la Seguridad Social también implica una transferencia de los menos acomodados a los más acomodados. Es cierto que el cuadro de beneficios está sesgado a favor de las personas con salarios más bajos, pero hay un factor de mayor peso a tener en cuenta. Los niños de familias pobres tienden a trabajar —y comienzan a pagar impuestos— a una edad relativamente temprana, mientras que los niños de familias de mayores ingresos inician su vida laboral a una edad mucho más avanzada. En el otro extremo del ciclo de vida, las personas con ingresos más bajos en promedio tienen una vida más corta que las personas con ingresos más elevados. El resultado neto es que los pobres tienden a pagar impuestos durante más años y reciben beneficios durante menos años que los ricos, ¡todo en nombre de ayudar a los pobres!

Este efecto perverso se ve reforzado por otra serie de características de la Seguridad Social. La exención de los beneficios del impuesto sobre la renta es más valiosa cuanto mayor sea el ingreso del beneficiario. La restricción de pagos a personas de 65 a 72 (70 en 1982) se basa únicamente en las ganancias durante esos años y no en otras categorías de ingresos —un millón de dólares de beneficio no descalifica a nadie para recibir las ayudas; sueldos o salarios de

más de 4.500 dólares al año producen una pérdida de un dólar de beneficio por cada dos dólares de ganancias.¹⁴

Por ello, la Seguridad Social es un excelente ejemplo de cómo opera la Director's Law (Ley del Director), a saber, «los gastos públicos se realizan para el beneficio directo de la clase media, financiada con impuestos que soportan en gran parte los más pobres y los ricos».¹⁵

ASISTENCIA PÚBLICA

Podemos ser mucho más breves al debatir el asunto de la asistencia social que al hablar de la Seguridad Social, porque en esta cuestión hay mayor consenso. Los defectos de nuestro sistema de bienestar han llegado a ser ampliamente reconocidos. El círculo de la ayuda crece a pesar de la creciente riqueza. Una gran burocracia se dedica mayormente a barajar papeles en lugar de servir a la gente. Una vez que la gente obtiene asistencias, es difícil salir del círculo. El país se divide cada vez más en dos clases de ciudadanos, unos que son receptores de ayudas y otros que las financian. Aquellos que reciben ayudas tienen pocos incentivos para obtener ingresos. La cuantía de las ayudas varía mucho de una parte del país a otra, lo que fomenta la migración desde el sur y las zonas rurales hacia el norte, y en particular hacia los centros urbanos. Las personas que obtienen o han obtenido ayudas reciben un trato diferente de las que no (los llamados trabajadores pobres), aunque ambos pueden tener el mismo nivel económico. Hay estallidos de descontento social por la corrupción generalizada y el engaño, estudios de «reinas» de la asistencia social que conducen en Cadillacs comprados con múltiples cheques de ayuda.

A medida que las quejas sobre los programas de bienestar han aumentado, también lo ha hecho la cantidad de programas sobre los que se puede presentar una queja. Hay más de cien programas federales para ayudar a los pobres. Hay programas importantes, como la Seguridad Social, la prestación por desempleo, Medicare, Medicaid, las ayudas a familias con hijos dependientes, ingresos suplementarios, cupones de alimentos y una infinidad de programas menores de los que la mayoría de la gente nunca ha oído hablar, como la asistencia a los

refugiados cubanos, ayudas suplementarias para alimentación para mujeres, lactantes y niños, proyectos de atención infantil intensiva, suplementos y ayudas al alquiler, control de ratas en ciudades, centros integrales de tratamiento de la hemofilia, y un largo etcétera. Un programa duplica al otro. Las familias que logran recibir asistencia de varios programas terminan con un monto decididamente superior al ingreso promedio del país. Otras familias, por ignorancia o apatía, no solicitan programas que podrían aliviar una situación de angustia real. Pero todo programa requiere una burocracia para administrarlo.

Más allá de los más de 130.000 millones de dólares gastados cada año en la Seguridad Social, el gasto en todos estos programas es de alrededor de 90.000 millones al año, diez veces la cantidad que se empleó en 1960. Claramente, es una exageración. En 1978, según lo estimado por el censo, el umbral de pobreza se estableció en algo menos de 7.000 dólares para una familia de cuatro personas (si no eran agricultores), y se decía que alrededor de 25 millones de personas eran miembros de familias por debajo de ese umbral. Ese dato es una exagerada sobreestimación, porque clasifica a las familias únicamente por los ingresos monetarios, ignorando por completo cualquier ingreso en especie: una casa propia, un huerto, cupones de alimentos, Medicaid, vivienda pública. Varios estudios sugieren que incluir estas omisiones reduciría las estimaciones del censo a la mitad o a tres cuartas partes.¹⁶ Pero incluso si aceptamos las estimaciones del censo, los datos muestran que los gastos en programas de asistencia social ascendieron a alrededor de 3.500 dólares por cada persona por debajo del umbral de pobreza, o alrededor de 14.000 por familia, aproximadamente el doble del umbral de pobreza. Si todos estos fondos se destinaran a los «pobres», no habría pobres, estarían entre los acomodados como mínimo.

Claramente, ese dinero no va principalmente a los pobres. Una parte es desviada para los gastos administrativos, sosteniendo una burocracia masiva con condiciones salariales atractivas. Parte de lo recaudado se destina a personas que ni haciendo un alarde de imaginación pueden ser consideradas indigentes, como los estudiantes universitarios que reciben cupones de alimentos y quizá otras formas de asistencia, las familias acomodadas que obtienen ayudas a la

vivienda, y así sucesivamente en las formas más variadas de lo que nuestra imaginación puede abarcar. Y algunas ayudas van también a solicitantes que cometen fraude.

Sin embargo, hay mucho que decir sobre estos programas. A diferencia de los beneficiarios de la Seguridad Social, el ingreso promedio de las personas que reciben ayudas es probablemente más bajo que el ingreso promedio de las personas que pagan impuestos para mantenerlos, aunque ni siquiera eso puede afirmarse con certeza. Tal y como Martin Anderson observó:

Puede que haya grandes ineficiencias en nuestros programas de asistencia social, que el nivel de fraude sea muy alto, que la calidad de la gestión sea terrible, que los programas se superpongan, que las inequidades abunden y que el incentivo financiero para trabajar sea prácticamente inexistente, pero si tomamos un poco de distancia y juzgamos la amplia gama de programas de bienestar [...] en función de dos criterios básicos —la cobertura completa para aquellos que realmente necesitan ayuda y la suficiencia de la cantidad de ayuda que reciben—, el panorama cambia enormemente. A juzgar por estos estándares, nuestro sistema de bienestar ha sido un éxito brillante.¹⁷

AYUDAS A LA VIVIENDA

Desde sus pequeños comienzos en los años del *New Deal*, los programas gubernamentales para proporcionar vivienda se han expandido rápidamente. En 1965 se creó un nuevo departamento ministerial, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. Ahora cuenta con una plantilla de casi 20.000 personas que desembolsa más de 10.000 millones de dólares al año. Los programas federales de vivienda se han complementado con programas gubernamentales estatales y municipales, especialmente en el estado y la ciudad de Nueva York. Los programas gubernamentales comenzaron con la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos. Después de la guerra, se agregó un programa de renovación urbana y, en muchas áreas, la vivienda pública se extendió a las familias de «ingresos medios». Más recientemente se han agregado las «ayudas al alquiler»: subsidios gubernamentales para el alquiler de viviendas de propiedad privada.

Respecto a su objetivo inicial, estos programas han sido un fracaso notorio. Se destruyeron más viviendas que las que se construyeron. Las familias que obtuvieron apartamentos con alquileres subsidiados pudieron beneficiarse,

mientras que aquellas que se vieron obligadas a mudarse a viviendas más pobres porque sus casas fueron destruidas y no reemplazadas se encontraron en situaciones más precarias. La vivienda está mejor distribuida en Estados Unidos hoy que cuando se inició el programa de vivienda pública, pero eso ha ocurrido a través de la empresa privada, a pesar de las ayudas del Gobierno.

Las viviendas públicas se han convertido con frecuencia en barrios marginales y focos de delincuencia, especialmente de delincuencia juvenil. El caso más dramático fue el proyecto de vivienda pública Pruitt-Igoe en St. Louis, un enorme complejo de apartamentos que abarca unas 22 hectáreas que ganó un premio de arquitectura por su diseño. Se deterioró hasta tal punto que hubo que derribar parte de él. En ese momento, tan sólo 600 de las 2.000 casas estaban ocupadas y se decía que el proyecto parecía un campo de batalla urbano.

Recordamos muy bien un episodio que ocurrió cuando recorrimos el vecindario de Watts en Los Ángeles, en 1968. El hombre que estaba a cargo de un proyecto de autoayuda patrocinado por un sindicato nos estaba mostrando el área. Cuando comentamos el atractivo de algunos edificios de apartamentos en el área, estalló enojado: «Es lo peor que le ha pasado a Watts. Es vivienda pública». Continuó diciendo: «¿Cómo espera que los jóvenes desarrollen un buen carácter y valores cuando viven en un entorno que consiste completamente en familias rotas, casi todas viviendo de la asistencia social?». También deploró los efectos de los programas de vivienda pública en la delincuencia juvenil y en las escuelas de los barrios, con una asistencia desproporcionada de niños de familias rotas.

Recientemente escuchamos una evaluación similar por parte de un líder de un proyecto de viviendas propiedad a cambio de trabajo en el sur del Bronx, en Nueva York. El área parece una ciudad bombardeada, con muchos edificios abandonados como resultado del control de alquileres y de múltiples destrucciones por los disturbios. El grupo se ha comprometido a rehabilitar con sus propios medios un área de estos edificios abandonados para ocupar estas viviendas posteriormente. Al principio recibieron ayuda externa sólo en forma de pequeñas subvenciones privadas. Más recientemente también han estado recibiendo alguna ayuda del Gobierno.

Cuando le preguntamos por qué su grupo adoptó esta vía tan complicada en lugar de simplemente mudarse a viviendas públicas, dio una respuesta similar a la que habíamos escuchado en Los Ángeles, con el giro adicional de que construir y ser dueños de sus propias casas les daría a los participantes del proyecto un sentido de orgullo que los llevaría a mantener estos hogares en buen estado.

Parte de la asistencia del Gobierno que recibió este programa fueron los servicios de los trabajadores de la Ley Integral de Empleo y Capacitación (CETA, por sus siglas en inglés). Estos trabajadores recibían un salario y eran asignados a varios proyectos públicos para adquirir una capacitación que en el futuro les permitiría obtener empleos. Cuando le preguntamos a nuestro entrevistado si el grupo preferiría obtener la ayuda en forma de los trabajadores de la CETA o el dinero que el Gobierno se gastaba en ellos, no dejó ninguna duda de que preferiría el dinero. En general, fue alentador observar el sentido de autosuficiencia, independencia y energía que se muestra en este proyecto de autoayuda en contraste con la apatía, el sentido de futilidad y el aburrimiento tan evidentes en los proyectos de vivienda pública que visitamos.

Las viviendas de «ingresos medios» subsidiadas en Nueva York, lo que se ha justificado como una forma de evitar que las familias de ingresos medios huyan de la ciudad, presentan una imagen muy diferente. Los apartamentos espaciosos y lujosos se alquilan a precios subsidiados a familias de «ingresos medios», en el uso más generoso de ese término. Los apartamentos están subsidiados en promedio por una cantidad de más de 200 dólares al mes. Otra vez vemos en acción la «Ley del Director».

La renovación urbana se adoptó con el objetivo de eliminar los barrios marginales, el «deterioro urbano». El Gobierno subvencionó la adquisición y limpieza de las áreas que debían renovarse y puso gran parte de los terrenos a disposición de promotores privados a precios artificialmente bajos. La renovación urbana destruyó «cuatro casas, la mayoría de ellas ocupadas por negros, por cada casa construida, casi todas ocupadas por blancos de ingresos medios y altos».¹⁸ Los antiguos ocupantes se vieron forzados a mudarse, a menudo convirtiendo otras áreas en zonas «deterioradas». El programa bien

merece los nombres de «eliminación de tugurios» y «eliminación de negros» que le dieron algunos críticos.

Los principales beneficiarios de la vivienda pública y la renovación urbana no han sido los pobres. Los beneficiarios han sido más bien los propietarios de inmuebles adquiridos para vivienda pública o ubicados en áreas de renovación urbana, las familias de ingresos medios y altos que pudieron encontrar vivienda en los apartamentos o casas adosadas de alto precio que con frecuencia reemplazaban a las viviendas de bajo alquiler, los centros comerciales construidos en áreas urbanas y las instituciones como universidades e iglesias que pudieron utilizar proyectos de renovación urbana para mejorar sus barrios.

Como expresó un editorial reciente de *The Wall Street Journal*:

La Comisión Federal de Comercio analizó las políticas de vivienda del Gobierno y descubrió que están impulsadas por algo más que el puro altruismo. Un libro informativo sobre políticas del personal de la FTC revela que el impulso principal parece provenir de las personas que ganan dinero construyendo viviendas: contratistas, banqueros, sindicatos, proveedores de materiales, etc. Una vez que se construye la vivienda, el Gobierno y estos diversos «grupos electorales» se interesan menos en ella. La FTC ha estado recibiendo quejas sobre la calidad de las viviendas construidas bajo programas federales, sobre goteras en los techos, fontanería inadecuada, cimientos en mal estado, etc. ¹⁹

Mientras tanto, incluso donde no fueron destruidas deliberadamente, las viviendas de alquiler de bajo precio se deterioraron debido al control de alquileres y medidas similares.

ATENCIÓN MÉDICA

La medicina es la parcela del bienestar en la que la intervención del Gobierno se ha disparado en los últimos tiempos. Los Gobiernos estatales y locales, y en menor medida el Gobierno federal, han jugado durante mucho tiempo un rol en la salud pública (saneamiento, enfermedades contagiosas, etcétera) y en la provisión de instalaciones hospitalarias. Además, el Gobierno federal ha brindado atención médica a militares y veteranos. Sin embargo, hasta 1960, los gastos del Gobierno para fines de salud civil (es decir, omitiendo a los militares y los veteranos) no superaban los 5.000 millones de dólares, o un poco más del 1 por ciento del ingreso nacional. Tras la introducción de Medicare y Medicaid

en 1965, el gasto público en salud aumentó rápidamente, ascendiendo a 68.000 millones en 1977, es decir, alrededor del 4,5 por ciento del ingreso nacional. La participación del Gobierno en los gastos totales en atención médica casi se ha duplicado, ha pasado del 25 por ciento en 1960 al 42 por ciento en 1977. Y el clamor para que el Gobierno federal asuma un papel aún mayor continúa. El presidente Carter se ha manifestado a favor del seguro médico nacional, aunque de forma limitada, debido a restricciones financieras. El senador Edward M. Kennedy no tiene tales inhibiciones: favorece la responsabilidad inmediata y total del Gobierno sobre la salud de los ciudadanos de la nación.

El gasto adicional del Gobierno ha ido acompañado de un rápido crecimiento en el seguro de salud privado. El gasto total en atención médica se duplicó entre 1965 y 1977 como una parte del ingreso nacional. Las instalaciones médicas también se han expandido, pero no tan rápido como los gastos. El resultado inevitable ha sido un fuerte aumento en el precio de la atención médica y en los ingresos de médicos y otras personas dedicadas a la prestación de servicios médicos.

El Gobierno ha respondido tratando de regular los procedimientos médicos y manteniendo bajos los honorarios que cobran los médicos y hospitales. Y así debería ser. Si el Gobierno gasta el dinero de los contribuyentes, es correcto y apropiado que se preocupe por la gestión de los gastos: quien paga, manda. Si las tendencias actuales continúan, el inevitable resultado será una medicina socializada.

El seguro nacional de salud es otro ejemplo de etiquetado engañoso. En un sistema así no hay relación entre lo que pagas y el valor presente actuarial de lo que tienes derecho a recibir, tal y como ocurre en los seguros privados. Además, no está dirigido a asegurar la «salud nacional» —una frase sin sentido—, sino a brindar servicios médicos a los residentes del país. Lo que sus defensores proponen, de hecho, es un sistema de medicina socializada. Como ha escrito el doctor Gunnar Biörck, un eminente profesor sueco de Medicina y jefe del departamento de medicina de un importante hospital sueco:

El entorno en el que se ha practicado la medicina durante miles de años ha sido uno en el que el *paciente* es el cliente y empleador del médico. Hoy el Estado, en cualquier manifestación, pretende ser

el empleador y, por tanto, el que prescribe las condiciones en las que el médico debe realizar su trabajo. Estas condiciones pueden no quedar restringidas —y eventualmente no lo estarán— por las horas de trabajo, salarios y medicamentos certificados; pueden invadir todos los ámbitos de la relación médico-paciente. [...] Si la batalla de hoy no se pelea y no se gana, no habrá batalla que pelear mañana.²⁰

Los defensores de la medicina socializada en Estados Unidos —por dar a su causa su nombre más apropiado— normalmente toman a Gran Bretaña, y más recientemente a Canadá, como ejemplos de éxito. La experiencia canadiense ha sido demasiado reciente para proporcionar un estudio de caso adecuado —las escobas nuevas barren bien—, pero ya están surgiendo dificultades. El Servicio Nacional de Salud de Gran Bretaña lleva funcionando más de tres décadas y los resultados son bastante concluyentes. Ésa, sin duda, es la razón por la cual Canadá ha estado reemplazando a Gran Bretaña. Un médico británico, el doctor Max Gammon, pasó cinco años estudiando el sistema de salud británico. En un informe de diciembre de 1976, escribió: «[El Servicio Nacional de Salud] generó la financiación estatal centralizada y el control de la prestación de prácticamente todos los servicios médicos del país. El sistema voluntario de financiación y prestación de atención médica que se había desarrollado en Gran Bretaña durante los últimos doscientos años fue eliminado casi por completo. El sistema obligatorio existente fue reorganizado y se hizo prácticamente universal».

Además, dice, «no se construyeron nuevos hospitales en Gran Bretaña durante los primeros trece años del Servicio Nacional de Salud y ahora, en 1976, hay menos camas de hospital en Gran Bretaña que en julio de 1948, cuando el Servicio Nacional de Salud se hizo cargo de la gestión».²¹

Y podemos agregar que dos tercios de las nuevas camas están en hospitales que fueron construidos antes de 1900 por el sistema privado y fondos privados.

Tras los resultados de su encuesta, el doctor Gammon concluyó que se estaba produciendo lo que él denomina una teoría del desplazamiento burocrático: cuanto más burocrática es una organización, más tiende el trabajo inútil a desplazar al trabajo útil —una extensión interesante de una de las leyes de Parkinson—. Ilustra esta teoría con una muestra de los servicios hospitalarios en Gran Bretaña de 1965 a 1973. En ese período de ocho años, el personal

hospitalario aumentó un 28 por ciento, mientras que la ayuda administrativa y de oficina se incrementó un 51 por ciento. Pero la producción, medida en el número promedio de camas de hospital ocupadas diariamente, en realidad se redujo en un 11 por ciento. Y no fue, como se apresuró a señalar el doctor Gammon, por falta de pacientes para ocupar las camas. En todo momento hubo una lista de espera de unas 600.000 personas. Muchos deben esperar años para someterse a una operación que el servicio de salud considera opcional o postergable.

Los médicos están huyendo del sistema de salud británico. Alrededor de un tercio de los médicos emigran cada año de Gran Bretaña a otros países para graduarse en sus facultades de medicina. El rápido crecimiento reciente de la práctica médica estrictamente privada, los seguros de salud privados y los hospitales y residencias de ancianos privados es otro resultado de la insatisfacción con el sistema de salud.

Normalmente se ofrecen dos argumentos principales para introducir la medicina socializada en Estados Unidos: primero, que los costes médicos están fuera del alcance de la mayoría de los estadounidenses, y segundo, que la socialización de alguna manera reducirá los costes. La segunda puede ser descartada de plano, al menos hasta que alguien pueda encontrar algún ejemplo de una actividad que sea gestionada de manera más rentable por el Gobierno que por la empresa privada. En cuanto a lo primero, los ciudadanos deben pagar los costes de una forma u otra; la única pregunta es si los pagan directamente en su nombre o indirectamente a través de la mediación de burócratas gubernamentales que restarán una parte sustancial de sus propios salarios y gastos.

En cualquier caso, los costes de la atención médica ordinaria están dentro del alcance de la mayoría de las familias estadounidenses. Los acuerdos de seguros privados están disponibles para cubrir la contingencia de un gasto inusualmente grande. El 90 por ciento de todas las facturas del hospital ya se financian a través de pagos de terceros. Sin duda surgen casos de una dificultad excepcional, y alguna ayuda, ya sea privada o pública, es deseable para dichos

casos, aunque difícilmente pueden justificar poner a toda la población bajo una camisa de fuerza.

Para dar un sentido de proporción, los gastos totales en atención médica, privados y gubernamentales, ascienden a menos de dos tercios de lo que se gasta en vivienda, cerca de tres cuartos de lo que se gasta en automóviles, y sólo dos veces y media lo que se gasta en alcohol y tabaco —un gasto que sin duda incrementa las facturas médicas.

En nuestra opinión, no hay justificación alguna para la medicina socializada. Por el contrario, el Gobierno ya juega un papel demasiado importante en la atención médica. Cualquier expansión adicional de su función iría en contra de los intereses de los pacientes, los médicos y el personal de atención médica. Discutiremos otro aspecto de la atención médica —la concesión de licencias a los médicos y su relación con el poder de la Asociación Médica Estadounidense (AMA, por sus siglas en inglés)— en el capítulo 8, titulado «¿Quién protege al trabajador?».

La falacia del estado de bienestar

¿Por qué todos estos programas han sido tan decepcionantes? Sus objetivos eran seguramente humanitarios y nobles. Pero ¿por qué no se han logrado?

En los albores de la nueva era todo parecía ir bien. Las personas que recibían los beneficios eran pocas y los contribuyentes necesarios para la financiación, muchos, por lo que cada uno pagaba una pequeña suma que brindaba beneficios significativos a unos pocos necesitados. A medida que se expandieron los programas de asistencia social, las cifras cambiaron. Hoy todos nosotros estamos pagando de un bolsillo para poner dinero —o algo que el dinero pueda comprar— en el otro. Una simple clasificación de los gastos muestra por qué ese proceso conduce a resultados no deseados. Cuando gastas, puedes hacerlo de tu propio dinero o del de otra persona, y puedes gastar en beneficio propio o de otra persona. La combinación de estos dos pares de alternativas da cuatro posibilidades resumidas en esta sencilla tabla: ²²

Tú eres el pagador

Dinero de quién	En beneficio de quién	
	Tú	Otra persona
Tuyo	I	II
De otra persona	III	IV

La *categoría I* de la tabla indica que tú gastas tu propio dinero en ti mismo; cuando compras en un supermercado, por ejemplo. Es evidente que tienes un fuerte incentivo tanto para economizar como para obtener el mayor valor posible por cada dólar que gastas.

La *categoría II* se refiere a gastar tu propio dinero en otra persona. Compras regalos de Navidad o de cumpleaños. Tienes el mismo incentivo para economizar que en la *categoría I*, pero no el mismo incentivo para obtener el valor total del dinero, al menos a juzgar por los gustos del destinatario. Por supuesto, querrás obtener algo que le guste al destinatario —siempre que también cause la impresión correcta y no requiera demasiado tiempo y esfuerzo—. (Si, de hecho, tu objetivo principal fuera permitir que el beneficiario obtenga el mayor valor posible por cada dólar gastado, le entregarías dinero en efectivo, convirtiendo tu gasto de *categoría II* en un gasto de *categoría I* realizado por la otra persona.)

La *categoría III* se refiere a gastar el dinero de otra persona en ti mismo, almorzando con una cuenta de gastos, por ejemplo. No tienes un gran incentivo para que el coste del almuerzo sea bajo, pero sí tienes un fuerte incentivo para obtener el valor del dinero.

La *categoría IV* se refiere a gastar el dinero de una tercera persona en otra persona diferente. Estás pagando el almuerzo de otra persona con una cuenta de gastos. Tienes pocos incentivos para economizar o para tratar de conseguirle a tu invitado el almuerzo que más valorará. Sin embargo, si estás almorzando con él, de modo que el almuerzo sea una mezcla de *categoría III* y *categoría IV*, tienes un fuerte incentivo para satisfacer tus propios gustos sacrificando los de él, si es necesario. Todos los programas de asistencia social encajan en la

categoría III, por ejemplo, la Seguridad Social cuando implica pagos en efectivo que el beneficiario puede gastar como desee, o en la *categoría IV*, por ejemplo, la vivienda pública; no obstante, incluso los programas de *categoría IV* comparten una característica de la *categoría III*, a saber, que los burócratas que administran el programa participan del almuerzo y todos los programas de *categoría III* tienen burócratas entre sus destinatarios. En nuestra opinión, estas características del gasto social constituyen la fuente principal de sus defectos.

Los legisladores votan para gastar el dinero de otra persona. Los votantes que eligen a los legisladores en cierto sentido votan para gastar su propio dinero en sí mismos, pero no en el sentido directo del gasto de *categoría I*. La conexión entre los impuestos que paga cualquier individuo y el gasto por el que vota es sumamente vaga. En la práctica, los votantes, al igual que los legisladores, se inclinan a considerar que otra persona paga los programas por los que el legislador vota directamente y el votante indirectamente. Los burócratas que administran los programas también están gastando el dinero de otra persona. No es de extrañar que la cantidad gastada aumente sin control.

Los burócratas gastan el dinero de otra persona en otra persona diferente. Sólo la bondad humana, no el acicate mucho más fuerte y confiable del interés propio, asegura que gastarán el dinero de la manera más beneficiosa para los destinatarios. De ahí el despilfarro y la ineficacia del gasto.

Pero eso no es todo. El atractivo de obtener el dinero de otra persona es considerable. Muchos, incluidos los burócratas que administran los programas, intentarán obtenerlo para sí mismos en lugar de para dárselo a otras personas. La tentación de la corrupción, de hacer trampa, es fuerte y no siempre podrá ser resistida o verse frustrada. Las personas que resisten a la tentación de hacer trampa utilizarán medios legítimos para el desvío de dinero. Harán grupos de presión para conseguir una legislación favorable, para cambiar reglas de las que puedan beneficiarse. Los burócratas que administran los programas presionarán para obtener mejores salarios y gratificaciones, algo fácil de obtener con los programas más grandes.

El intento de las personas de desviar los gastos del Gobierno tiene dos consecuencias que pueden no ser obvias. En primer lugar, explica por qué tantos

programas tienden a beneficiar a los grupos de ingresos medios y altos en lugar de a aquellos a quienes supuestamente están destinados, los más pobres. Éstos tienden a carecer no sólo de las habilidades valoradas en el mercado, sino también de las habilidades para tener éxito en la lucha política por los fondos. De hecho, es probable que su desventaja en el entorno político sea mayor que en el económico. Tras las medidas de asistencia social llevadas a cabo por reformadores con buenas intenciones, los pobres tienen que valerse por sí mismos y casi siempre serán dominados por los grupos que saben aprovechar las oportunidades disponibles.

La segunda consecuencia es que la ganancia neta de los destinatarios de la transferencia será menor que la cantidad total transferida. Si hay 100 dólares de otra persona en juego, vale la pena gastar hasta 100 dólares de tu propio dinero para conseguirlos. Los costos para sobornar a los legisladores y las autoridades reguladoras, por las contribuciones a las campañas políticas y otras presiones, son un puro desperdicio: dañan al contribuyente que paga y no benefician a nadie. Deben restarse de la transferencia bruta para obtener la ganancia neta y, por supuesto, a veces pueden exceder la transferencia bruta, dejando una pérdida neta, no una ganancia.

Estas consecuencias del desvío de fondos también ayudan a explicar la presión hacia un mayor gasto y más programas. Las medidas iniciales no logran los objetivos de los reformadores que las patrocinaron, éstos llegan a la conclusión de que no se ha hecho lo suficiente y buscan programas adicionales. Ganan como aliados tanto a quienes aspiran a ser burócratas que administran los programas como a quienes creen que pueden aprovecharse de las ayudas.

El gasto de *categoría IV* también tiende a corromper a las personas involucradas. Todos estos programas propician que unas personas estén en posición de decidir qué es bueno para otras. El efecto es que inculcan en un grupo un sentimiento de poder casi divino, y en el otro, un sentimiento de dependencia infantil.

La capacidad de los beneficiarios para ser independientes, para tomar sus propias decisiones, se atrofia por desuso. Además del despilfarro de dinero, del fracaso en la consecución de los objetivos previstos, el resultado final es la

descomposición del tejido moral que mantiene unida a una sociedad decente. Otro subproducto del gasto de las *categorías III o IV* tiene el mismo efecto. Dejando a un lado los obsequios voluntarios, uno puede gastar el dinero de otra persona sólo quitándoselo como lo hace el Gobierno. El uso de la fuerza está, por tanto, en el corazón mismo del estado de bienestar: un mal medio que tiende a corromper los buenos fines. Ésa es también la razón por la cual el estado de bienestar amenaza tan seriamente nuestra libertad.

Qué debe hacerse

La mayoría de los programas de bienestar actuales nunca deberían haberse promulgado. Si no lo hubieran hecho, muchas de las personas que ahora dependen de ellos se habrían convertido en individuos autosuficientes en lugar de vivir bajo la tutela del Estado. A corto plazo, eso podría haber parecido cruel, dejándolos sin más opción que un trabajo poco atractivo y mal pagado. Pero a la larga habría sido mucho más humano. Sin embargo, dado que los programas de bienestar social existen, no pueden ser abolidos de la noche a la mañana. Necesitamos facilitar la transición desde donde estamos hasta donde nos gustaría estar, brindar asistencia a las personas que ahora dependen de la asistencia social y al mismo tiempo alentar una transferencia ordenada de personas de las listas de asistencia social a las nóminas.

Se ha propuesto un programa de transición de este tipo que podría mejorar la responsabilidad individual, poner fin a la división actual en dos clases de ciudadanos, reducir tanto el gasto público como la burocracia masiva actual y, al mismo tiempo, garantizar una red de seguridad para cada ciudadano, para que nadie tenga que sufrir una angustia terrible. Desafortunadamente, la promulgación de tal programa parece un sueño utópico en la actualidad. Demasiados intereses creados —ideológicos, políticos y financieros— se interponen en el camino.

No obstante, parece que vale la pena esbozar los principales elementos de dicho programa, no con la expectativa de que se adopte en un futuro cercano,

sino para brindar una visión de la dirección en la que debemos avanzar, una visión que pueda guiar cambios graduales.

El programa tiene dos componentes esenciales: primero, reformar el actual sistema de bienestar, reemplazando la variedad de programas específicos con un único programa integral de complementos de ingresos en efectivo, como un impuesto negativo sobre la renta vinculado al impuesto positivo sobre la renta y, en segundo lugar, relajar la Seguridad Social mientras se cumplen los compromisos actuales y se facilitan otras vías para que las personas se encarguen de su propia jubilación.

Una reforma tan exhaustiva haría de manera mucho más eficiente y humana lo que nuestro actual sistema de bienestar hace de manera ineficiente e inhumana. Proporcionaría un mínimo garantizado a todas las personas necesitadas, independientemente de las razones de su necesidad, incidiendo lo menos posible en su carácter, su independencia o en los incentivos para mejorar su propia condición.

La idea básica de un impuesto negativo sobre la renta es simple, una vez que nos adentramos en la cortina de humo que oculta las características esenciales del impuesto positivo sobre la renta. Según el impuesto sobre la renta actual, se puede recibir una cierta cantidad de ingresos sin pagar ningún impuesto. La cantidad exacta depende del tamaño de tu familia, tu edad y si detallas o no tus deducciones. Esta cantidad se compone de una serie de elementos: exenciones personales, asignación por bajos ingresos, deducciones estándar (que recientemente se ha rebautizado como el precio del tramo cero), la suma correspondiente al crédito fiscal general y, por lo que sabemos, otros elementos añadidos por los genios del Rube Goldberg que disfrutaban con el IRPF. Para simplificar la discusión, utilicemos el término británico más simple de «mínimo exento» para referirnos a esta cantidad básica.

Si tus ingresos exceden el mínimo exento, pagas un impuesto sobre el exceso proporcional al tamaño del exceso. Supongamos que tus ingresos son inferiores a tu mínimo exento. Bajo el sistema actual, la diferencia entre tu renta y el mínimo exento no importa. Simplemente no pagas impuestos. ²³

Si tus ingresos llegaran a ser similares a tu mínimo exento en cada uno de los dos años siguientes, no pagarías impuestos en ninguno de los dos años. Supongamos que recibiste los mismos ingresos durante los dos años en conjunto, pero recibiste más de la mitad el primer año. Tendrías una renta imponible positiva, es decir, una renta superior al mínimo exento de ese año, y pagarías impuestos sobre ella. En el segundo año, tendrías un ingreso no sujeto a impuestos, es decir, tus asignaciones excederían tus ingresos, pero, en general, no obtendrías ningún beneficio por esa diferencia. Terminarías pagando más impuestos por los dos años juntos que si los ingresos se hubieran dividido en partes iguales.²⁴

Con un impuesto sobre la renta negativo, recibirías del Gobierno una fracción de las asignaciones no utilizadas. Si la fracción que recibiste fue la misma que la tasa de impuestos sobre el ingreso positivo, el impuesto total que pagarías en los dos años sería el mismo sin importar cómo se repartieron tus ingresos en ese período.

Si tus ingresos estuvieran por encima del mínimo exento, pagarías impuestos, y la cantidad dependería de las tasas impositivas asignadas a cada tramo. Si tus ingresos estuvieran por debajo del mínimo exento, recibirías un subsidio, cuya cuantía dependería del tipo impositivo atribuible a las diferentes cuantías de esa diferencia.

El impuesto negativo sobre la renta permitiría ingresos fluctuantes, como en nuestro ejemplo, pero ése no es su objetivo principal, que es más bien proporcionar un medio sencillo de asegurar a cada familia una cantidad mínima, evitando a su vez una burocracia masiva, preservando cierta responsabilidad individual y manteniendo un incentivo para que las personas trabajen y ganen lo suficiente para pagar impuestos en lugar de recibir un subsidio.

Consideremos un ejemplo en particular. En 1978, las prestaciones ascendían a 7.200 dólares para una familia de cuatro miembros, ninguno mayor de 75 años. Supongamos que hubiera existido un impuesto negativo sobre la renta con un tipo de subsidio del 50 por ciento de las asignaciones no utilizadas. En ese caso, una familia de cuatro miembros que no tuviera ingresos habría optado a un subsidio de 3.600 dólares. Si los miembros de la familia hubieran encontrado

trabajo y obtenido un ingreso, la cantidad habría disminuido, pero el ingreso total de la familia (el subsidio más las ganancias) habría aumentado. Si los ingresos hubieran sido de 1.000 dólares, el subsidio habría bajado a 3.100 dólares y el ingreso total a 4.100 dólares. Cuando los ingresos de la familia alcanzaran los 7.200 dólares, el subsidio se habría reducido a cero. Ése habría sido el punto de equilibrio en el que la familia no habría recibido un subsidio ni pagado ningún impuesto. Si los ingresos hubieran aumentado aún más, la familia habría comenzado a pagar impuestos.

No necesitamos entrar aquí en detalles administrativos —si los subsidios se pagan semanal, quincenal o mensualmente, cómo se controlan los cumplimientos, etcétera—, basta decir que todas estas cuestiones han sido exploradas a fondo, que estos planes detallados de ayudas han sido desarrollados y presentados en el Congreso, un asunto sobre el que volveremos más adelante.

El impuesto negativo sobre la renta sería una reforma satisfactoria de nuestro actual sistema de bienestar sólo si *reemplaza* la gran variedad de programas específicos que ahora tenemos. Haría más daño que bien si se convierte en otro despropósito más en la gran caja de despropósitos que son los programas de asistencia social.

Si los reemplazara, el impuesto negativo sobre la renta tendría enormes ventajas. Está dirigido específicamente a resolver el problema de la pobreza. Presta ayuda en la forma más útil para el destinatario, a saber, dinero en efectivo. Es genérico: no brinda ayuda basándose en que el beneficiario sea anciano, discapacitado, enfermo o viva en un área en particular, o cualquiera de las otras muchas características específicas que condicionan los beneficios de los programas actuales. Presta ayuda porque el beneficiario tiene bajos ingresos. Muestra de forma explícita el coste que soportan los contribuyentes. Como cualquier otra medida para aliviar la pobreza, reduce el incentivo de las personas que reciben ayuda para ayudarse a sí mismas. Sin embargo, si la tasa de subvención se mantiene en un nivel razonable, no elimina ese incentivo por completo. Un dólar extra ganado siempre significa más dinero disponible para gastar.

Igualmente importante, el impuesto negativo sobre la renta prescindiría de la vasta burocracia que ahora administra la gran cantidad de programas de asistencia social. Un impuesto negativo sobre la renta encajaría directamente en nuestro actual sistema de impuestos y podría administrarse conjuntamente. Reduciría la evasión fiscal bajo el sistema actual, ya que todos estarían obligados a presentar declaraciones de impuestos sobre la renta. Es posible que se requiera algo de personal adicional, pero nada parecido a lo que ahora se emplea para administrar los programas de asistencia social.

Al prescindir de gran parte de la burocracia e integrar el sistema de subsidios con el sistema tributario, el impuesto negativo sobre la renta eliminaría esta actual situación desmoralizadora en la que los burócratas que administran los programas dirigen la vida de otras personas. Ayudaría a eliminar la actual división de la población en dos clases: los que pagan y los que se mantienen gracias a las ayudas públicas. Con niveles razonables de equilibrio y tipos impositivos, sería mucho menos costoso que nuestro sistema actual.

Todavía habría necesidad de ofrecer asistencia personal a algunas familias que, por una razón u otra, no pueden hacerse cargo de sus propios asuntos. Sin embargo, si la carga del mantenimiento de los ingresos fuera asignada por el impuesto negativo sobre la renta, esa asistencia podría y sería proporcionada por actividades caritativas privadas. Creemos que uno de los mayores costes de nuestro actual sistema de bienestar es que no sólo socava y destruye a la familia, sino que también envenena las fuentes de la actividad caritativa privada.

¿Dónde encaja la Seguridad Social en este sueño bonito pero políticamente inviable?

En nuestra opinión, la mejor solución sería combinar un impuesto sobre la renta negativo con la liquidación de la Seguridad Social mientras se cumple con las obligaciones actuales. La mejor forma de hacerlo sería:

1. Derogar inmediatamente el impuesto sobre la renta.
2. Continuar pagando a todos los beneficiarios existentes del sistema de Seguridad Social las cantidades a las que tienen derecho según la ley actual.

3. Otorgar a todo trabajador que ya tenga cobertura un derecho a obtener las prestaciones de jubilación, invalidez y supervivencia conforme con sus impuestos y ganancias hasta la fecha y según la ley actual, disminuidas por el valor presente de la reducción en sus impuestos futuros como resultado de la derogación del impuesto sobre la renta. El trabajador podría optar por obtener sus prestaciones en forma de una compensación anual futura o en forma de bonos del Gobierno, equivalentes al valor presente de las ayudas a las que tendría derecho.
4. Otorgar a cada trabajador que aún no haya obtenido cobertura una suma de capital (nuevamente en forma de bonos) equivalente al valor acumulado de los impuestos que haya pagado, o su empleador en su nombre.
5. Poner fin a cualquier acumulación adicional de ayudas, lo que permite a las personas prever su propia jubilación como deseen.
6. Financiar los pagos de los puntos 2, 3 y 4 con fondos de impuestos generales más la emisión de bonos del Gobierno.

Este programa de transición no incrementa de ninguna forma la deuda real del Gobierno de Estados Unidos. Por el contrario, reduce esa deuda al eliminar las promesas a los futuros beneficiarios. Simplemente saca a la luz obligaciones que ahora están ocultas. Financia lo que ahora no está financiado. Estos pasos permitirían dismantelar de una vez la mayor parte del actual aparato administrativo de la Seguridad Social.

La liquidación de la Seguridad Social eliminaría su efecto actual de desalentar la contratación de trabajadores y, por lo tanto, significaría un aumento de la renta nacional. Aumentaría el ahorro personal y conduciría así a una mayor tasa de formación de capital y a una tasa más rápida de crecimiento de la renta. Estimularía el desarrollo y la expansión de los planes de pensiones privados y, por lo tanto, contribuiría a la seguridad de muchos trabajadores.

¿Qué es políticamente factible?

Éste es un bonito sueño, pero desafortunadamente no tiene posibilidad alguna de hacerse realidad en este momento. Tres presidentes, Nixon, Ford y Carter, han considerado o recomendado un programa que incluye elementos de un impuesto sobre la renta negativo. En todos los casos, las presiones políticas les han llevado a ofrecer el programa como una adición a otros programas existentes, y no como un sustituto de éstos. En todos los casos, la tasa de subsidio fue tan alta que el programa dio poco o ningún incentivo monetario a los beneficiarios. Estos programas deformes habrían empeorado todo el sistema, en lugar de mejorarlo. A pesar de haber sido los primeros en proponer un impuesto sobre la renta negativo como reemplazo de nuestro actual sistema de bienestar, uno de nosotros testificó ante el Congreso *en contra* de la versión que ofreció el presidente Nixon del Plan de Asistencia Familiar.²⁵

Los obstáculos políticos para un ingreso negativo aceptable son de dos tipos, y están relacionados. El más obvio es la existencia de intereses en los programas actuales: los beneficios, los funcionarios estatales y locales que se consideran beneficiarios de los programas y, sobre todo, la burocracia del bienestar que los administra.²⁶ El obstáculo menos obvio es el conflicto entre los objetivos que los defensores de la reforma, incluidos los intereses creados existentes, buscan alcanzar. Como dice Martin Anderson en un excelente capítulo sobre la imposibilidad de una reforma radical del estado de bienestar:

Todos los esquemas de reforma radical del estado de bienestar tienen tres partes básicas que son políticamente sensibles. La primera es el nivel de beneficio básico proporcionado, por ejemplo, a una familia de cuatro personas que recibe ayudas sociales. El segundo es el grado en que el programa afecta al incentivo de una persona para encontrar trabajo o ganar más. El tercero es el coste adicional para los contribuyentes. [...] Para convertirse en una realidad política, el plan debe proporcionar un nivel de apoyo decente a quienes reciben ayudas sociales, debe contener fuertes incentivos para que las personas quieran trabajar y debe tener un coste razonable. Y debe cumplir estos tres requisitos al mismo tiempo.²⁷

El conflicto surge de lo que entendemos como «decente», «fuerte» y «razonable», pero especialmente lo relativo a «decente». Si un nivel decente de ayudas significa que pocos o ningún beneficiario actual recibirá menos del programa reformado que de la colección de programas disponibles, entonces es imposible lograr los tres objetivos simultáneamente, sin importar cómo

interpretemos estas palabras. Sin embargo, como dice Anderson, «no hay forma de que el Congreso, al menos en un futuro cercano, apruebe ningún tipo de reforma de la asistencia social que reduzca los pagos para millones de beneficiarios».

Consideremos el impuesto sobre la renta negativo simple que introdujimos como ejemplo en la sección anterior: un punto de equilibrio para una familia de cuatro miembros de 7.200 dólares, una tasa de subsidio del 50 por ciento, lo que significa un pago de 3.600 dólares a una familia sin otra fuente de apoyo. Una tasa de subsidio del 50 por ciento daría un incentivo bastante fuerte para trabajar. El coste sería mucho menor que el del actual conjunto de programas. Sin embargo, el nivel de apoyo es políticamente inaceptable hoy en día. Como dice Anderson: «La típica familia de asistencia social de cuatro miembros en Estados Unidos ahora [principios de 1978] es apta para recibir alrededor de 6.000 dólares en servicios y dinero cada año. En estados que pagan más, como Nueva York, varias familias reciben beneficios anuales que van desde 7.000 a 12.000 dólares y más». ²⁸

Incluso la cifra «típica» de 6.000 dólares requiere una tasa de subsidio del 83,3 por ciento si el punto de equilibrio se mantiene en 7.200. Esta tasa socavaría seriamente el incentivo para trabajar y aumentaría enormemente el coste. La tasa de subsidio podría reducirse aumentando el punto de equilibrio, pero aumentaría mucho el coste. Es un círculo vicioso del que no hay escapatoria. Mientras no sea políticamente factible reducir los ingresos a muchas personas que reciben grandes beneficios de múltiples programas, Anderson tiene razón: «No hay forma de lograr todas las condiciones políticamente necesarias para una reforma radical del estado de bienestar al mismo tiempo». ²⁹

Sin embargo, lo que no es políticamente factible hoy puede que lo sea mañana. Los politólogos y los economistas tienen un historial nefasto en pronósticos sobre lo que será políticamente factible. Estos pronósticos han sido continuamente refutados por la experiencia.

A nuestro gran y reverenciado maestro Frank H. Knight le gustaba ilustrar diferentes formas de liderazgo con patos que vuelan en forma de V, liderados

por uno de ellos. De vez en cuando, decía, los patos que volaban detrás del líder se desviaban en una dirección diferente mientras el líder continuaba volando delante. Cuando el líder miraba a su alrededor y veía que nadie lo seguía, se apresuraba a ponerse frente a la V nuevamente. Es un estilo de liderazgo, sin duda el más predominante en Washington.

Si bien aceptamos la opinión de que nuestras propuestas actualmente no son políticamente factibles, las hemos esbozado no sólo como un ideal que puede guiar la reforma progresiva, sino también con la esperanza de que, tarde o temprano, puedan convertirse en algo políticamente factible.

Conclusión

El imperio gobernado hasta hace poco por el Departamento de *Salud, Educación y Bienestar* ha estado gastando más y más de nuestro dinero cada año en nuestra *salud*. El principal efecto ha sido simplemente aumentar los costes de los servicios médicos y de salud sin ninguna mejora correspondiente en la calidad de la atención médica.

El gasto en *educación* se ha disparado, pero la calidad de la educación ha ido en declive. Se nos han impuesto sumas cada vez mayores y controles cada vez más rígidos para promover la integración racial, pero nuestra sociedad parece estar cada vez más fragmentada.

Cada año se gastan miles de millones de dólares en ayudas sociales, pero en un momento en que el nivel de vida promedio de los ciudadanos estadounidenses es más alto que nunca, las listas de ayudas sociales están creciendo. El presupuesto de la Seguridad Social es colosal, y sin embargo ésta tiene graves problemas financieros. Los jóvenes se quejan, y con mucha razón, de los altos impuestos que deben pagar, muy necesarios para financiar las prestaciones que van a parar a los mayores. Sin embargo, los mayores se quejan, y con mucha razón, de que no pueden mantener el nivel de vida que esperaban. Un programa que se promulgó para asegurarse de que nuestros ancianos nunca se convirtieran en objetos de caridad ha visto crecer el número de personas mayores en las listas de ayudas sociales.

Según su propia contabilidad, en un año el programa de asistencia social perdió por fraude, abuso y desperdicio una cantidad de dinero que hubiera sido suficiente para construir más de 100.000 casas con un costo de más de 50.000 dólares cada una. El despilfarro es penoso, pero es el menor de los males de los programas paternalistas que se han vuelto masivos. Su mayor mal es su efecto sobre el tejido de nuestra sociedad. Debilitan a la familia, reducen el incentivo para trabajar, ahorrar e innovar, reducen la acumulación de capital y limitan nuestra libertad. Éstos son los estándares fundamentales por los cuales deben ser juzgados.

Creados iguales

Igualdad, libertad, ¿qué significan exactamente estas palabras de la Declaración de Independencia? ¿Pueden los ideales que expresan ser realizados en la práctica? ¿Son la igualdad y la libertad compatibles entre sí o están en conflicto?

Desde mucho antes de la Declaración de Independencia, estas preguntas han jugado un papel central en la historia de Estados Unidos. El intento de responderlas dio forma al clima intelectual de opinión, condujo a una guerra sangrienta y produjo cambios importantes en las instituciones económicas y políticas. Este intento continúa dominando nuestro debate político. Dará forma a nuestro futuro como ha dado forma a nuestro pasado.

En las primeras décadas de la República, igualdad significaba igualdad ante Dios y libertad significaba la libertad de moldear la propia vida. El evidente conflicto entre la Declaración de Independencia y la institucionalización de la esclavitud ocupó el centro del escenario. Ese conflicto se resolvió finalmente con la guerra civil. El debate pasó entonces a otro nivel. La igualdad se interpretó cada vez más como «igualdad de oportunidades» en el sentido de que los obstáculos arbitrarios no deberían impedir que nadie utilice sus capacidades para perseguir sus propios

objetivos. Ése sigue siendo su significado dominante para la mayoría de los ciudadanos de Estados Unidos.

Ni la igualdad ante Dios ni la igualdad de oportunidades presentaban conflicto alguno con la libertad de moldear la propia vida. Todo lo contrario. La igualdad y la libertad eran dos caras del mismo valor básico: que cada individuo sea considerado como un fin en sí mismo.

Un significado muy distinto de la igualdad ha surgido en Estados Unidos en las últimas décadas: la igualdad de resultados. Todos deben tener el mismo nivel de vida o de ingresos, deben terminar la carrera de velocidad al mismo tiempo. La igualdad de resultados está en claro conflicto con la libertad. El intento de promoverla ha sido una de las causas de un Gobierno cada vez más grande y que impone cada vez mayores restricciones a nuestra libertad.

Igualdad ante Dios

Cuando Thomas Jefferson, a la edad de 33 años, escribió «todos los hombres son creados iguales», él y sus contemporáneos no interpretaron estas palabras de forma literal. No consideraban a los «hombres» —o como diríamos hoy, a las «personas»— iguales en características físicas, reacciones emocionales, habilidades mecánicas e intelectuales. El propio Thomas Jefferson fue una persona extraordinaria. A la edad de 26 años, diseñó su bonita casa en Monticello (en italiano, «pequeña montaña»), supervisó su construcción y, de hecho, se dice que él mismo hizo parte del trabajo. En el transcurso de su vida, fue inventor, erudito, autor, estadista, gobernador del estado de Virginia, presidente de Estados Unidos, embajador en Francia y fundador de la Universidad de Virginia, difícilmente un hombre promedio.

La clave de lo que Thomas Jefferson y sus contemporáneos entendían por «iguales» se encuentra en la siguiente frase de la Declaración: «dotados

por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los que están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad». Los hombres eran iguales ante Dios. Cada persona es preciosa en sí misma y por sí misma. Cada persona tiene derechos inalienables, derechos que nadie más tiene potestad para invadir. Cada persona tiene derecho a servir a sus propios fines y no a ser tratado simplemente como un instrumento para los fines de otra persona. Libertad es parte de la definición de igualdad, no está en conflicto con ella.

La igualdad ante Dios —la igualdad personal—¹ es importante precisamente porque las personas no son idénticas. Sus diferentes valores, sus diferentes gustos, sus diferentes capacidades los llevarán a querer vivir de forma diferente. La igualdad personal requiere el respeto de su derecho a hacerlo, no la imposición de los valores o el juicio de otra persona. Jefferson no tenía dudas de que algunos hombres eran superiores a otros, de que había una élite. Pero eso no les daba derecho a controlar a otros.

Si una élite no tenía derecho a imponer su voluntad a los demás, tampoco lo tenía ningún otro grupo, ni siquiera la mayoría. Cada persona debía gobernarse a sí misma, siempre que no interfiriera en los derechos similares de los demás. El Gobierno se estableció para proteger ese derecho —de los conciudadanos y de amenazas externas—, no para otorgar un Gobierno desenfrenado a la mayoría. Jefferson alcanzó tres logros por los que quería ser recordado, inscritos en su lápida: el Estatuto de Virginia para alcanzar la libertad religiosa (un precursor de la Carta de Derechos de Estados Unidos diseñada para proteger a las minorías contra la dominación de las mayorías), la autoría de la Declaración de Independencia y la fundación de la Universidad de Virginia. El objetivo de los redactores de la Constitución de Estados Unidos, elaborada por los contemporáneos de Jefferson, era un Gobierno nacional lo suficientemente fuerte para defender el país y promover el bienestar general, pero al mismo tiempo con un poder lo suficientemente limitado para proteger al ciudadano individual, así como a los Gobiernos estatales independientes de la dominación del Gobierno

nacional. Democrática en el sentido de una amplia participación en el Gobierno, sí; en el sentido político del gobierno de la mayoría, claramente no.

De manera similar, Alexis de Tocqueville, el famoso filósofo, político y sociólogo francés, en su clásico *La democracia en América*, escrito después de una larga visita en la década de 1830, vio la igualdad, y no el gobierno de la mayoría, como la característica más sobresaliente de Estados Unidos. Como él mismo escribió:

En América el elemento aristocrático ha sido débil desde su nacimiento, y si en la actualidad no está realmente destruido, está prácticamente tan inhabilitado que apenas podemos asignarle algún grado de influencia en el curso de los acontecimientos. El principio democrático, por el contrario, ha cobrado tanta fuerza por el tiempo, por los acontecimientos y por la legislación, que se ha vuelto no sólo predominante, sino todopoderoso. No hay autoridad familiar o corporativa [...].

América, pues, exhibe en su vida social un fenómeno de lo más extraordinario. Los hombres se ven allí en una mayor igualdad en cuanto a fortuna e intelecto, o, en otras palabras, más iguales en sus fortalezas que en cualquier otro país del mundo o en cualquier época de la que la historia haya conservado el recuerdo.²

Tocqueville admiraba mucho de lo que observaba, pero de ninguna manera era un admirador acrítico, es más, temía que la democracia llevada demasiado lejos pudiera socavar la virtud cívica. Como él mismo expresó: «Hay [...] una pasión varonil y lícita por la igualdad que incita a los hombres a desear que todos sean poderosos y honrados. Esta pasión tiende a elevar a los humildes al rango de los grandes; pero existe también en el corazón humano un gusto depravado por la igualdad, que empuja a los débiles a intentar rebajar a los poderosos a su propio nivel, y reduce a los hombres a preferir la igualdad en la esclavitud antes que la desigualdad en libertad».³

Como testimonio sorprendente del cambio en el significado de las palabras, en las últimas décadas el Partido Demócrata de Estados Unidos ha sido el principal instrumento para fortalecer ese poder gubernamental que Jefferson y muchos de sus contemporáneos vieron como la mayor amenaza para la democracia. Y se ha esforzado por aumentar el poder del Gobierno

en nombre de un concepto de igualdad que es casi lo opuesto al concepto de igualdad que Jefferson identificaba con la libertad y Tocqueville con la democracia.

Por supuesto, la práctica de los padres fundadores no siempre se correspondía con aquello que predicaban. El conflicto más obvio fue la esclavitud. El propio Thomas Jefferson fue propietario de esclavos hasta el día de su muerte, el 4 de julio de 1826. Le dio muchas vueltas al tema de la esclavitud, sugirió en sus notas y correspondencia planes para eliminarla, pero nunca propuso públicamente tales planes o hizo campaña contra su institucionalización.

Sin embargo, o bien la Declaración que redactó tenía que ser violada descaradamente por la nación que tanto hizo por crear y formar o la esclavitud tenía que ser abolida. No es de extrañar que las primeras décadas de la República presenciaran una creciente ola de controversias sobre la institucionalización de la esclavitud. Esa controversia terminó en una guerra civil que, en palabras del Discurso de Gettysburg de Abraham Lincoln, puso a prueba si una «nación, concebida en libertad y dedicada a la proposición de que todos los hombres son creados iguales [...] puede durar mucho tiempo». La nación sobrevivió, pero sólo a partir de un coste tremendo en vidas, propiedades y cohesión social.

Igualdad de oportunidades

Una vez que la guerra civil abolió la esclavitud y el concepto de igualdad personal —igualdad ante Dios y la ley— estuvo más cerca de hacerse realidad, el énfasis cambió, en la discusión intelectual y en la política gubernamental y privada, a un concepto diferente: la igualdad de oportunidades.⁴

La igualdad literal de oportunidades —en un sentido identitario— es imposible. Un niño nace ciego, otro con vista. Un niño tiene padres

profundamente preocupados por su bienestar que le brindan un trasfondo de cultura y comprensión; otro tiene padres disolutos e imprevisores. Un niño nace en Estados Unidos, otro en la India, China o Rusia. Claramente no se les ofrecen las mismas oportunidades al nacer, y no hay forma de que sus oportunidades puedan ser idénticas.

Al igual que la igualdad personal, la igualdad de oportunidades no debe interpretarse literalmente. Su verdadero significado quizá se entiende mejor con una expresión francesa que data de la Revolución francesa: *Une carrière ouverte aux talents*, una carrera abierta a los talentos. Ningún obstáculo arbitrario debe impedir que las personas alcancen aquellas posiciones para las que están capacitadas gracias a sus talentos y a sus valores. Ni el nacimiento, ni la nacionalidad, ni el color, ni la religión, ni el sexo ni ninguna otra característica irrelevante deben determinar las oportunidades que se abren a una persona, sólo sus habilidades.

Bajo esta interpretación, la igualdad de oportunidades simplemente explica con más detalle el significado de igualdad personal, de igualdad ante la ley. Y al igual que la igualdad personal, es significativa e importante precisamente porque las personas son diferentes en sus características genéticas y culturales y, por lo tanto, quieren y pueden seguir carreras diferentes.

La igualdad de oportunidades, como la igualdad personal, no es incompatible con la libertad; por el contrario, es un componente esencial de la libertad. Si a algunas personas se les niega el acceso a puestos para los que están cualificados debido a su origen étnico, color o religión, esto supone una interferencia con su derecho a la «vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad». Se niega la igualdad de oportunidades y, al mismo tiempo, se sacrifica la libertad de unos en beneficio de otros.

Como todo ideal, la igualdad de oportunidades es incapaz de alcanzarse plenamente. La deriva más grave fue sin duda con respecto a los negros, particularmente en el Sur, pero también en el Norte. Sin embargo, también

se produjo un tremendo progreso de los negros y de otros grupos. El mismo concepto de «punto de encuentro» reflejaba el objetivo de la igualdad de oportunidades. También lo reflejó la expansión de la educación «gratuita» en los niveles de primaria y secundaria, y en el nivel superior, aunque, como veremos en el próximo capítulo, este desarrollo no ha sido una bendición.

La prioridad otorgada a la igualdad de oportunidades en la jerarquía de valores generalmente aceptados después de la guerra civil se manifiesta particularmente en la política económica. Las consignas eran: libre empresa, competencia, *laissez-faire*. Todos debían ser libres de dedicarse a cualquier negocio, tener cualquier ocupación, comprar cualquier propiedad, estando únicamente sujetos al acuerdo de las otras partes en la transacción. Cada uno debía tener la oportunidad de cosechar los beneficios si tenía éxito y de sufrir los costes si fracasaba. No debían existir obstáculos arbitrarios. El desempeño, y no el nacimiento, la religión o la nacionalidad, fue la piedra angular.

Un corolario fue el desarrollo de lo que muchos miembros de la élite cultural despreciaban como materialismo vulgar: un énfasis en el todopoderoso dólar, en la riqueza como símbolo y sello del éxito. Como señaló Tocqueville, este énfasis reflejaba el rechazo de la comunidad hacia los criterios tradicionales en las sociedades feudales y aristocráticas, a saber, el nacimiento y la filiación. El desempeño era la alternativa obvia, y la acumulación de riqueza era la medida de desempeño más disponible.

Otro corolario, por supuesto, fue una enorme liberación de energía humana que hizo de Estados Unidos una sociedad cada vez más productiva y dinámica en la que la movilidad social era una realidad cotidiana. Otro, quizá sorprendentemente, fue una explosión en la actividad caritativa, que fue posible gracias al rápido crecimiento de la riqueza. Adoptó una forma concreta —hospitales sin ánimo de lucro, colegios y universidades con fondos privados, una plétora de organizaciones caritativas dirigidas a

ayudar a los pobres— debido a los valores dominantes de la sociedad, incluida, especialmente, la promoción de la igualdad de oportunidades.

Por supuesto, en la esfera económica o en otras, la práctica no siempre se ajustaba al ideal. Al Gobierno se le mantuvo en un papel menor; no se pusieron grandes obstáculos a la empresa y, a finales del siglo XIX se adoptaron medidas gubernamentales positivas, como la Ley Sherman Antimonopolio para eliminar las barreras privadas a la competencia. Pero los acuerdos fuera de la ley continuaron interfiriendo en la libertad de los individuos a la hora de ejercer algunos negocios o profesiones, y las prácticas sociales sin duda otorgaron ventajas especiales a las personas nacidas en las familias «adecuadas», del color «correcto» y que practicaban la religión «correcta». Sin embargo, el rápido ascenso en la posición económica y social de varios grupos menos privilegiados demuestra que estos obstáculos no eran en modo alguno insuperables.

Con respecto a las medidas gubernamentales, una desviación importante del libre mercado se produjo en el comercio exterior, donde el *Report on Manufactures* de Alexander Hamilton había consagrado la protección arancelaria en la industria nacional como parte del estilo estadounidense. La protección arancelaria era incoherente con la completa igualdad de oportunidades (véase capítulo 2) y, sobre todo, con la libre inmigración de personas, que fue la norma hasta la Primera Guerra Mundial, excepto para los orientales. Sin embargo, esto podría racionalizarse tanto por las necesidades de defensa nacional como por el hecho de que la igualdad se detiene al borde del agua, una racionalización ilógica que también es adoptada por la mayoría de los defensores actuales de un concepto muy diferente de igualdad.

Igualdad de resultados

Este otro concepto, la igualdad de resultados, ha ido ganando terreno en este siglo. Primero hizo mella en la política gubernamental en Gran Bretaña y en el continente europeo. Durante el último medio siglo también ha hecho mella cada vez más en la política gubernamental en Estados Unidos. En algunos círculos intelectuales, la conveniencia de la igualdad de resultados se ha convertido en un artículo de fe religiosa: todos deben terminar la carrera de velocidad al mismo tiempo. Como dijo el Dodo de *Alicia en el país de las maravillas*, «*todos* han ganado, y por lo tanto *todos* deben obtener premios».

Bajo este concepto, como ocurre con los otros dos, «igual» no debe interpretarse literalmente como «idéntico». Nadie sostiene realmente que todos, independientemente de la edad, sexo u otras cualidades físicas, deban tener raciones idénticas de cada artículo separado de comida, ropa, etcétera. El objetivo es más bien la equidad, una noción mucho más vaga, de hecho, una que es difícil, si no imposible, de definir con precisión. «Distribución justa para todos» es el eslogan moderno que reemplazó al de Karl Marx: «A cada uno según sus necesidades, de cada uno según su capacidad».

Este concepto de igualdad difiere radicalmente de los otros dos. Las medidas gubernamentales que promueven la igualdad personal o la igualdad de oportunidades mejoran la libertad; las medidas gubernamentales para lograr «una distribución justa para todos» reducen la libertad. Si lo que obtiene la gente debe ser determinado por la justicia, ¿quién debe decidir qué es «justo»? Como el coro de voces preguntó al Dodo, «Pero ¿quién va a entregar los premios?». La equidad no es un concepto determinado objetivamente una vez que se aparta de la identidad. La equidad, como las necesidades, se basa en la percepción del espectador. Si todos van a obtener «partes justas», alguien o algún grupo de personas debe decidir qué partes son justas, y deben ser capaces de imponer sus decisiones a los demás, obteniendo parte de aquellos que tienen más para dársela a los que tienen menos. Los que toman e imponen tales decisiones, ¿son iguales a aquellos

por quienes deciden? ¿No nos recuerda esto a *Rebelión en la granja*, de George Orwell, donde «todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros»?

Además, si lo que la gente obtiene está determinado por la justicia y no por aquello que produce, ¿qué es lo que determina los premios? ¿Qué incentivo hay para trabajar y producir? ¿Cómo decidir quién será el médico, quién el abogado, quién el basurero y quién el barrendero? ¿Qué nos asegura que las personas aceptarán los roles que les son asignados y desempeñarán esos roles de acuerdo con sus habilidades? Claramente, sólo la fuerza o la amenaza de la fuerza lo logrará.

El asunto clave no es solamente que la práctica se aparta del ideal. Por supuesto que lo hará, como sucede también con respecto a los otros dos conceptos de igualdad. El asunto es más bien que existe un conflicto fundamental entre el *ideal* de «distribución justa» o de su lema precursor, «a cada uno según sus necesidades», y el *ideal* de la libertad personal. Este conflicto ha plagado todos los intentos de hacer de la igualdad de resultados el principio supremo de la organización social. El resultado final ha sido invariablemente un estado de terror: Rusia, China y, más recientemente, Camboya ofrecen una evidencia clara y convincente. Pero incluso el terror no ha igualado los resultados. En todos los casos, persiste una amplia desigualdad bajo cualquier criterio: desigualdad entre gobernantes y gobernados, no sólo en el poder, sino también en los estándares de vida.

Las medidas mucho menos extremas adoptadas en los países occidentales en nombre de la igualdad de resultados han corrido la misma suerte, aunque en menor medida. También han restringido la libertad individual y no han logrado su objetivo. Ha resultado imposible definir «distribución justa» de una manera que sea generalmente aceptable, o convencer a los miembros de la comunidad de que están siendo tratados «justamente». Por el contrario, la insatisfacción ha aumentado con cada intento adicional de implementar la igualdad de resultados.

Gran parte del fervor moral detrás del impulso por la igualdad de resultados proviene de la creencia generalizada de que no es justo que algunos niños tengan una gran ventaja sobre otros simplemente porque tienen padres ricos. Por supuesto que no es justo. Sin embargo, la injusticia puede tomar muchas formas. Puede tomar la forma de una herencia de propiedad, en forma de bonos y acciones, casas o fábricas, pero también puede tomar la forma de herencia de talento: habilidad musical, fuerza, genio matemático. La herencia de propiedad puede ser interferida más fácilmente que la herencia de talento. Pero desde un punto de vista ético, ¿hay alguna diferencia entre los dos? Sin embargo, muchas personas se molestan por la herencia de propiedad, pero no por la herencia de talento.

Observa el mismo problema desde el punto de vista de los padres. Si deseas asegurarle a tu hijo unos mayores ingresos, puedes hacerlo de diferentes formas. Puedes proporcionarle una educación que lo equipará para ejercer una ocupación que genere altos ingresos, puedes colocarlo en un negocio que le aportará un ingreso mayor que el que podría ganar como empleado asalariado o puedes dejarle bienes cuyos ingresos le permitirán vivir mejor. ¿Hay alguna diferencia ética entre estas tres formas de utilizar tu propiedad? O de nuevo, si el Estado te da dinero para gastar más allá de los impuestos, ¿debería el Estado permitirte gastarlo en una vida desenfrenada, pero no dejárselo a tus hijos?

Las cuestiones éticas involucradas son sutiles y complejas. No deben resolverse con fórmulas tan simplistas como «una distribución justa para todos». Si consideramos esto en serio, a los jóvenes con menor habilidad musical se les debería ofrecer una mejor formación musical para compensar su desventaja heredada y a los que tienen mayor aptitud musical se les debería impedir el acceso a una buena formación musical, y así con todas las demás categorías de cualidades personales heredadas. Eso podría ser «justo» para los jóvenes sin talento, pero no sería «justo» para los talentosos, y mucho menos para aquellos que tienen que trabajar para pagar

la formación de los jóvenes sin talento, o para las personas privadas de los beneficios que podrían obtener del cultivo de los talentos de los superdotados.

La vida no es justa. Es tentador creer que el Gobierno puede rectificar lo que la naturaleza ha engendrado. Pero también es importante reconocer cuánto nos beneficiamos de la misma injusticia que deploramos.

No es justo que Marlene Dietrich haya nacido con unas piernas bonitas que todos queremos admirar o que Muhammad Ali haya nacido con la habilidad que hizo de él un gran boxeador. Pero, por otro lado, millones de personas que han disfrutado mirando las piernas de Marlene Dietrich o viendo una de las peleas de Muhammad Ali se han beneficiado de esta injusticia de la naturaleza. ¿Qué clase de mundo tendríamos si todos fuéramos iguales?

Ciertamente no es justo que Muhammad Ali pueda ganar millones de dólares en una noche. Pero ¿no habría sido aún más injusto para las personas que disfrutaban viéndolo que, en búsqueda de algún ideal abstracto de igualdad, a Muhammad Ali no se le hubiera permitido ganar más por una noche de pelea —o por cada día dedicado a su preparación para una pelea— de lo que el hombre más humilde pueda obtener por un día de trabajo no cualificado en los muelles? Podría ser posible hacer eso, pero el resultado habría sido negarle a la gente la oportunidad de ver a Muhammad Ali. Dudamos mucho que estuviera dispuesto a someterse al arduo régimen de entrenamiento que requieren estas peleas, o incluso a lo que implica este tipo de actividad violenta, si se viese limitado a recibir la paga de un trabajador portuario no cualificado.

Otra faceta más de este complejo tema de la equidad puede ilustrarse considerando un juego de azar, por ejemplo, una tarde en el bacará. Las personas que eligen jugar pueden comenzar la noche con montones iguales de fichas, pero a medida que avanza el juego, esos montones serán desiguales. Al final de la tarde, algunos serán grandes ganadores, otros

grandes perdedores. En nombre del ideal de igualdad, ¿debería exigirse a los ganadores que paguen a los perdedores? Eso eliminaría toda la diversión del juego. Ni siquiera a los perdedores les gustaría eso. Puede que les guste por una noche, pero ¿volverían a jugar si supieran que pase lo que pase, terminarían exactamente donde empezaron?

Este ejemplo tiene mucho más que ver con el mundo real de lo que uno podría suponer en un principio. Todos los días, cada uno de nosotros toma decisiones que implican un riesgo. De vez en cuando se trata de una gran elección, como cuando decidimos qué ocupación elegir, con quién casarnos, si comprar una casa o hacer una gran inversión. Más a menudo se trata de una pequeña elección, como qué película ver, cruzar o no una calle con tráfico, comprar un valor en lugar de otro. La pregunta es, ¿quién va a decidir qué oportunidades escogemos? Eso a su vez depende de quién asume las consecuencias de la decisión. Si asumimos las consecuencias, podemos tomar la decisión. Pero si alguien más carga con las consecuencias, ¿debemos o se nos permitirá tomar la decisión? Si juegas al bacará como agente de otra persona con su dinero, ¿te permitirá, o debería permitirte, un margen ilimitado para la toma de decisiones? ¿No es casi seguro que pondrá algún límite a su discreción? ¿No establecerá algunas reglas para que las observes? Por poner un ejemplo muy diferente, si el Gobierno (es decir, sus contribuyentes) asumen los costes de los daños causados por la inundación de su casa, ¿se le puede permitir construir su casa en una llanura aluvial? No es casualidad que el aumento de la intervención del Gobierno en las decisiones personales haya ido de la mano con el impulso de una «distribución igualitaria para todos».

El sistema bajo el cual las personas toman sus propias decisiones y se responsabilizan de la mayoría de las consecuencias de sus decisiones es el que ha prevalecido durante la mayor parte de nuestra historia. Es el sistema que dio a los Henry Ford, los Thomas Alva Edison, los George Eastman, los John D. Rockefeller, los James Cash Penney el incentivo para transformar

nuestra sociedad durante los dos últimos siglos. Es el sistema que dio a otras personas un incentivo para proporcionar capital de riesgo y financiar las arriesgadas empresas que emprendieron estos ambiciosos inventores y capitanes de la industria. Por supuesto, hubo muchos perdedores en el camino —probablemente más perdedores que ganadores—. No recordamos sus nombres. Pero en su mayor parte arriesgaron con los ojos abiertos. Sabían que se estaban arriesgando. Y tanto si ganaron como si perdieron, la sociedad en su conjunto se benefició de su disposición a arriesgarse.

Las fortunas que produjo este sistema provenían abrumadoramente del desarrollo de nuevos productos o servicios, o de nuevas formas de producción y amplia distribución. Su aportación a la riqueza de la comunidad en su conjunto, al bienestar de las masas del pueblo, superó en muchas ocasiones la riqueza acumulada por estos innovadores. Henry Ford adquirió una gran fortuna. El país adquirió un medio de transporte barato y confiable, así como nuevas técnicas de producción en masa. Además, en muchos casos, las fortunas privadas se destinaban en gran medida al beneficio de la sociedad. Las fundaciones Rockefeller, Ford y Carnegie son sólo algunas de las más prominentes, entre otras empresas privadas, clara consecuencia del funcionamiento de un sistema que se adecuaba a la «igualdad de oportunidades» y la «libertad» tal como se entendían estos términos hasta hace poco tiempo.

Una pequeña muestra puede dejar constancia de la efusión de actividad filantrópica en el siglo XIX y principios del XX. En un libro dedicado a la filantropía cultural en Chicago desde la década de 1880 hasta 1917, Helen Horowitz escribe:

A principios de siglo, Chicago era una ciudad de impulsos contradictorios: era un centro comercial con los productos básicos de una sociedad industrial y una comunidad atrapada en la corriente de una cultura en alza. Como dijo un comentarista, la ciudad era «una extraña combinación de carne de cerdo y Platón».

Una manifestación importante del impulso de Chicago hacia la cultura fue la inauguración de grandes instituciones culturales en las décadas de 1880 y 1890 (el Instituto de Arte, la Biblioteca Newberry, la Orquesta Sinfónica de Chicago, la Universidad de Chicago, el Museo Field, la Biblioteca Crerar).

Estas instituciones fueron un fenómeno nuevo en la ciudad. Cualquiera que sea el ímpetu inicial detrás de su fundación, en gran medida fueron organizadas, sostenidas y controladas por un grupo de empresarios. [...] Sin embargo, aunque con apoyo y gestión privados, las instituciones fueron diseñadas para toda la ciudad. Sus fiduciarios habían recurrido a la filantropía cultural no tanto para satisfacer anhelos académicos o estéticos personales como para lograr objetivos sociales. Afectados por fuerzas sociales que no podían controlar y llenos de nociones idealistas de la cultura, estos empresarios vieron en el museo, la biblioteca, la orquesta sinfónica y la universidad una forma de purificar su ciudad y generar un renacimiento cívico.⁵

La filantropía no se redujo de ninguna manera a las instituciones culturales. Hubo, como escribe Horowitz en otro contexto, «una especie de explosión de actividad en muchos ámbitos diferentes». Y Chicago no fue un caso aislado. Más bien, como dice Horowitz, «Chicago parecía personificar Estados Unidos».⁶ La ciudad vio en el mismo período el establecimiento de la Hull House, fundada por Jane Addams, la primera de muchas casas de acogida en todo el país para difundir la cultura y la educación entre los pobres y ayudarles en sus problemas diarios. Muchos hospitales, orfanatos y otras agencias caritativas se establecieron en el mismo período.

No hay incoherencia entre un sistema de libre mercado y la búsqueda de amplios objetivos sociales y culturales, o entre un sistema de libre mercado y la compasión por los menos afortunados, tanto si toma la forma, como lo hizo en el siglo XIX, de caridad privada o como lo ha hecho cada vez más en el siglo XX de asistencia a través del Gobierno, siempre que en ambos casos sea una expresión del deseo de ayudar a los demás. Existe una enorme diferencia, sin embargo, entre dos tipos de asistencia gubernamental que parecen similares: primero, el 90 por ciento de nosotros acordamos imponernos impuestos a nosotros mismos para ayudar al 10 por ciento inferior, y segundo, el 80 por ciento vota imponer impuestos al 10 por ciento superior para ayudar al 10 por ciento inferior —el famoso ejemplo de William Graham Sumner de B y C decidiendo lo que D debe hacer para A—. ⁷ El primer tipo de asistencia puede ser sabia o imprudente, una forma eficaz o ineficaz de ayudar en desventaja, pero es coherente con la creencia

tanto en la igualdad de oportunidades como con la libertad. El segundo busca la igualdad de resultados y es completamente contrario a la libertad.

¿Quién está a favor de la igualdad de resultados?

A pesar de que se ha convertido casi en un mandamiento de fe religiosa entre los intelectuales y pese a su prominencia en los discursos de los políticos y los preámbulos de la legislación, el objetivo de la igualdad de resultados no recibe mucho apoyo. El propio discurso queda invalidado por el comportamiento del Gobierno, de los intelectuales que defienden más ardientemente los sentimientos igualitarios y del público en general.

Para el Gobierno, un ejemplo obvio es la política de las loterías y los juegos de azar. El estado de Nueva York —y particularmente la ciudad de Nueva York— se considera de manera amplia y correcta como un bastión del sentimiento igualitario. Sin embargo, el Gobierno del estado de Nueva York realiza loterías y proporciona facilidades para apostar no del todo legalmente en las carreras. Hace mucha publicidad para inducir a sus ciudadanos a comprar boletos de lotería y apostar en las carreras —bajo términos que generan una gran ganancia para el Gobierno—. Al mismo tiempo, trata de suprimir las quinielas, que, por cierto, ofrecen mejores probabilidades que la lotería del Gobierno (especialmente cuando se tiene en cuenta la mayor facilidad para evitar impuestos sobre las ganancias). Gran Bretaña, bastión y cuna del sentimiento igualitario, permite clubes privados de juego y apuestas en carreras y otros eventos deportivos. De hecho, las apuestas son un pasatiempo nacional y una fuente importante de ingresos para el Gobierno.

Con respecto a los intelectuales, la evidencia más clara es que no practican lo que muchos de ellos predicán. La igualdad de resultados se puede promover de forma individual. Primero, decide exactamente lo que quieres decir con igualdad. ¿Quieres lograr la igualdad dentro de Estados

Unidos? ¿En un grupo seleccionado de países en su conjunto? ¿En el mundo? ¿Debe juzgarse la igualdad en términos de ingresos por persona? ¿Por familia? ¿Por año? ¿Por década? ¿De por vida? ¿Ingresos en forma de dinero solamente o incluir elementos no monetarios, como el valor de alquiler de una vivienda en propiedad, alimentos cultivados para el uso propio, servicios prestados por miembros de la familia, en particular aquellos que presta el ama de casa? ¿Cómo deben tenerse en cuenta las desventajas o ventajas físicas y mentales?

Independientemente de cómo respondas a estas cuestiones, si eres un igualitario, debes estimar qué ingreso monetario correspondería a tu concepto de igualdad. Si tu ingreso real es mayor, puedes quedarte con esa cantidad y distribuir el resto entre las personas que están por debajo de ese nivel. Si tu criterio abarcara el mundo —como sugiere la mayor parte de la retórica igualitaria— doscientos dólares al año (en dólares de 1979) por persona sería una cantidad aproximada al concepto de igualdad propio de esta retórica igualitaria. Eso es aproximadamente el ingreso promedio por persona en todo el mundo.

Lo que Irving Kristol ha llamado la «nueva clase» —burócratas del Gobierno, académicos cuya investigación está financiada por fondos del Gobierno o que están empleados en «grupos de expertos» financiados por el Gobierno, personal de muchos de los llamados grupos de «interés general» o «política pública», periodistas y otros empleados de la industria de las comunicaciones— se encuentran entre los predicadores más ardientes de la doctrina de la igualdad. Sin embargo, nos recuerda mucho a la antigua, aunque injusta, visión de los cuáqueros: «Vinieron al Nuevo Mundo para hacer el bien, y terminaron haciendo lo correcto». Los miembros de la nueva clase suelen estar entre las personas mejor pagadas de la comunidad. Y para muchos de ellos, predicar la igualdad y promover o administrar la legislación resultante ha demostrado ser un medio eficaz para lograr altos

ingresos. A todos nos resulta fácil identificar nuestro propio bienestar con el bienestar de la comunidad.

Por supuesto, un igualitarista puede protestar diciendo que él no es más que una gota en el océano, que estaría dispuesto a redistribuir el exceso de sus ingresos bajo su concepto de un ingreso igualitario si todos los demás estuvieran obligados a hacer lo mismo. En cierta medida, esta afirmación de que la compulsión cambiaría las cosas es incorrecta: incluso si todos los demás hicieran lo mismo, su contribución específica a los ingresos de los demás seguiría siendo una gota en el océano. Su contribución individual sería igual de grande si él fuera el único contribuyente como si fuera uno entre muchos. De hecho, sería más valioso, porque podría destinar su contribución a aquellos que considerara como destinatarios más apropiados. En otro nivel, la compulsión cambiaría las cosas drásticamente: el tipo de sociedad que surgiría si la redistribución fuese voluntaria es completamente diferente (y, según nuestros estándares, infinitamente preferible) del tipo que surgiría si la redistribución fuera obligatoria.

Las personas que creen que es preferible una sociedad de igualdad forzada también pueden practicar aquello que predicen. Pueden unirse a una de las muchas comunas en este país y en otros lugares, o establecer otras nuevas. Y, por supuesto, es totalmente coherente con la creencia en la igualdad personal o la igualdad de oportunidades y libertades que aquellos que quieran vivir de esta forma sean libres de hacerlo. Nuestra tesis de que el apoyo a la igualdad de resultados es profunda palabrería se ve muy reforzada tanto por el escaso número de personas que han deseado unirse a dichas comunas como por la fragilidad de las comunas que se han establecido.

Los igualitaristas en Estados Unidos pueden objetar que la escasez de comunas y su fragilidad reflejan el oprobio de una sociedad predominantemente «capitalista» hacia ellas y la consiguiente discriminación a la que están sujetas. Eso puede ser cierto en el caso de

Estados Unidos, pero como ha señalado Robert Nozick,⁸ hay un país donde no es así, donde, por el contrario, las comunas igualitarias son altamente apreciadas y valoradas. Ese país es Israel. El kibutz desempeñó un papel importante en los primeros asentamientos judíos en Palestina y continúa siendo relevante en el Estado de Israel. Una fracción desproporcionada de los líderes del Estado israelí procedían de los *kibutzim*. Lejos de ser una fuente de desaprobación, la pertenencia a un kibutz confiere estatus social y exige aprobación. Todo el mundo es libre de unirse o dejar un kibutz y los *kibutzim* constituyen organizaciones sociales viables. Sin embargo, en ningún momento, y menos en la actualidad, ha habido algo más del 5 por ciento de la población judía de Israel que haya elegido ser parte de un kibutz. Ese porcentaje puede considerarse como una estimación de la fracción de personas que elegirían voluntariamente un sistema que imponga la igualdad de resultados en lugar de un sistema caracterizado por la desigualdad, la diversidad y las oportunidades.

Las opiniones públicas sobre los impuestos a la renta escalonados son más variadas. Los referéndums recientes para la introducción de este modelo en algunos estados y sobre un aumento del alcance de las graduaciones en otros en general no han tenido éxito. Por otro lado, el impuesto sobre la renta federal ya es muy gradual, al menos en el papel, aunque también contiene una gran cantidad de cláusulas («vacíos legales») que reducen en gran medida el alcance de la graduación en la práctica. Esto demuestra que existe tolerancia pública hacia una cantidad moderada de impuestos redistributivos.

Sin embargo, nos aventuramos a sugerir que la popularidad de Reno, Las Vegas y ahora Atlantic City es una indicación tan válida de las preferencias del público como el propio impuesto federal sobre la renta o los editoriales de *The New York Times* y *The Washington Post*, y las páginas de *The New York Review of Books*.

Consecuencias de las políticas igualitarias

Al dar forma a nuestra propia política, podemos aprender de la experiencia de los países occidentales con los que compartimos una formación intelectual y cultural común, y de donde proceden muchos de nuestros valores. Quizá el ejemplo más instructivo sea Gran Bretaña, que abrió el camino en el siglo XIX a la implementación de la igualdad de oportunidades y, ya en el siglo XX, a la implementación de la igualdad de resultados.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la política interna británica ha estado dominada por la búsqueda de una mayor igualdad de resultados. Medida tras medida, se ha ido quitando a los ricos para dárselo a los pobres. Se aumentaron los impuestos sobre los ingresos hasta que alcanzaron una tasa máxima del 98 por ciento sobre los ingresos de la propiedad y del 83 por ciento sobre los ingresos «del trabajo», y se complementaron con impuestos sobre sucesiones cada vez más altos. Los servicios médicos, de vivienda y otros servicios de bienestar proporcionados por el Estado se ampliaron considerablemente, junto con los pagos a los desempleados y los ancianos. Desafortunadamente, los resultados han sido muy diferentes de los que pretendían quienes criticaban la estructura de clases que dominó Gran Bretaña durante siglos. Se ha producido una gran redistribución de la riqueza, pero el resultado final no es una distribución equitativa.

Por el contrario, se han creado nuevas clases de privilegiados para reemplazar o complementar a los antiguos: los burócratas, seguros en sus trabajos, protegidos contra la inflación tanto cuando trabajan como cuando se jubilan; los sindicatos, que profesan representar a los trabajadores más oprimidos, pero que en realidad están formados por los trabajadores mejor pagados sobre el terreno —los aristócratas del movimiento obrero—, y los nuevos millonarios, personas que han sido más hábiles para encontrar formas de eludir las leyes, las reglas, los reglamentos que han brotado del Parlamento y la burocracia, que han encontrado formas de evitar pagar

impuestos sobre sus ingresos y de llevar su riqueza al extranjero fuera del alcance de los recaudadores de impuestos. Una basta reorganización de los ingresos y la riqueza, sí; mayor equidad, difícilmente.

El impulso por la igualdad en Gran Bretaña fracasó no porque se adoptaran medidas equivocadas —aunque algunas sin duda lo fueron— ni porque estuvieran mal administradas o se encargaran de ellas las personas equivocadas. El impulso por la igualdad fracasó por una razón mucho más fundamental. Iba en contra de uno de los instintos más básicos de todos los seres humanos. En palabras de Adam Smith: «El esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de cada hombre para mejorar su condición»⁹ — y, se puede agregar, la condición de sus hijos y los hijos de sus hijos—. Smith, por supuesto, entendía por «condición» no sólo el bienestar material, aunque ciertamente éste era un componente importante. Él se refería a un concepto mucho más amplio, uno que incluía todos los valores por los cuales los hombres juzgan su éxito, en particular el tipo de valores sociales que dieron lugar al impulso de actividades filantrópicas en el siglo XIX.

Cuando la ley interfiere en la búsqueda de los valores, las personas intentarán encontrar una forma de evitarla. Evadirán la ley, la infringirán o se irán del país. Pocos de nosotros creemos en un código moral que justifique obligar a las personas a renunciar a gran parte de lo que producimos para financiar pagos a personas desconocidas con fines que tal vez no aprobamos. Cuando la ley contradice lo que la mayoría de la gente considera moral y apropiado, violarán la ley, tanto da que ésta se promulgue en nombre de un ideal noble como la igualdad o en el interés genuino de un grupo a expensas de otro. Sólo el miedo al castigo, no el sentido de la justicia y la moralidad, llevará a las personas a obedecer la ley.

Cuando las personas comienzan a quebrantar un conjunto de leyes, la falta de respeto por la ley se extiende inevitablemente a todas las leyes, incluso a aquellas que todos consideran morales y apropiadas, como las leyes contra la violencia, el robo y el vandalismo. Por mucho que cueste

creerlo, el crecimiento de la criminalidad en Gran Bretaña en las últimas décadas bien puede ser una consecuencia del impulso por la igualdad.

Además, ese impulso por la igualdad ha expulsado de Gran Bretaña a algunos de sus ciudadanos más hábiles, mejor capacitados y más vigorosos, para beneficio de Estados Unidos y de otros países que les han brindado mayores oportunidades de utilizar sus talentos para su propio beneficio. Finalmente, ¿quién puede dudar del efecto que el impulso de la igualdad ha tenido sobre la eficiencia y la productividad? Seguramente, ésta es una de las razones principales por las que el crecimiento económico en Gran Bretaña se ha ralentizado tanto en las últimas décadas en comparación con sus vecinos continentales, Estados Unidos, Japón y otras naciones.

En Estados Unidos no hemos ido tan lejos como en Gran Bretaña en la promoción del objetivo de la igualdad de resultados. Sin embargo, muchas consecuencias similares ya son evidentes, desde el fracaso de las medidas igualitarias para lograr sus objetivos, hasta una reorganización de la riqueza que, bajo ningún estándar, puede considerarse equitativa o un aumento de la criminalidad y un efecto depresivo en la productividad y la eficiencia.

Capitalismo e igualdad

En todo el mundo existen grandes desigualdades de ingresos y riqueza. Esto nos ofende a la mayoría. Pocos pueden dejar de conmoverse ante el contraste entre el lujo del que disfrutaban unos y la pobreza extrema que sufren otros.

En el siglo pasado creció el mito de que el capitalismo de libre mercado —la igualdad de oportunidades, según nosotros hemos interpretado ese término— aumenta tales desigualdades, que es un sistema bajo el cual los ricos explotan a los pobres.

Nada más lejos de la verdad. Dondequiera que se ha permitido que opere el libre mercado, en cualquier sitio que ha existido algo parecido a la

igualdad de oportunidades, el hombre común ha podido alcanzar niveles de vida nunca antes soñados. En ninguna parte es más grande la brecha entre ricos y pobres, en ninguna parte los ricos son más ricos y los pobres más pobres que en aquellas sociedades que ponen trabas al libre mercado. Eso sucedía en las sociedades feudales de la Europa medieval, en la India antes de la independencia y en gran parte de la moderna Latinoamérica, donde el estatus heredado determina la posición. También en las sociedades centralmente planificadas, como Rusia, China o la India desde la independencia, donde el acceso al Gobierno determina la posición. Es cierto incluso donde se introdujo la planificación central en nombre de la igualdad, como es el caso de estos tres países.

Rusia es un país de dos naciones: una pequeña y privilegiada clase alta de burócratas, funcionarios del Partido Comunista, tecnócratas, y una gran masa de gente que vive poco mejor que sus bisabuelos. La clase alta tiene acceso a tiendas especiales, escuelas y lujos de todo tipo, las masas están condenadas a disfrutar poco más que de las necesidades básicas. Recordamos preguntarle a un guía turístico en Moscú el coste de un automóvil grande que vimos, y nos contestaron: «Oh, éstos no están a la venta, son sólo para el politburó». Varios libros recientes de periodistas estadounidenses documentan con gran detalle el contraste entre la vida privilegiada de las clases altas y la pobreza de las masas.¹⁰ Incluso en un nivel más simple, cabe señalar que en una fábrica rusa, el salario promedio de un encargado es un múltiplo muy superior al salario promedio de un simple operario en Rusia, mientras que la diferencia es mucho menor en una fábrica en Estados Unidos, y sin duda se lo merecen. Después de todo, un encargado estadounidense sólo tiene que preocuparse de no ser despedido, mientras que un encargado ruso también tiene que preocuparse de que no le disparen.

China también es una nación con amplias diferencias de ingresos entre los políticamente poderosos y el resto, entre la ciudad y el campo, entre

unos trabajadores de las ciudades y otros trabajadores. Un analista perspicaz de China escribe que «la desigualdad entre las regiones ricas y pobres de China era más aguda en 1957 que en cualquiera de las naciones más grandes del mundo, excepto quizá en Brasil». Cita a otro académico diciendo: «Estos ejemplos sugieren que la estructura salarial industrial china no es significativamente más igualitaria que la de otros países». Y concluye: «¿Cómo están distribuidos los ingresos de China hoy? Ciertamente, no existe una distribución tan igualitaria como en el caso de Taiwán o Corea del Sur. [...] Por otro lado, la distribución de los salarios en China es obviamente más similar a la de Brasil o América del Sur en general. [...] Debemos concluir que China está lejos de ser una sociedad igualitaria. De hecho, las diferencias de salarios en China pueden ser un poco mayores que en varios países comúnmente asociados con las élites “fascistas” y las masas explotadas».¹¹

El progreso industrial, la mejora mecánica, todas las grandes maravillas de la era moderna han significado relativamente poco para los ricos. Los ricos de la antigua Grecia no se habrían beneficiado en absoluto de la fontanería moderna: el trabajo de los sirvientes reemplazaba al agua corriente. Televisión y radio: los patricios de Roma podían disfrutar de los principales músicos y actores en su hogar, podían disponer de los principales artistas como sirvientes domésticos. Tiendas de ropa, supermercados: todos estos y muchos otros desarrollos modernos habrían añadido poco a su vida. Se habrían beneficiado de los avances en el transporte y en la medicina, pero por lo demás, los grandes logros del capitalismo occidental han redundado principalmente en beneficio de la gente común. Estos logros han puesto a disposición de las masas comodidades y servicios que antes eran exclusiva prerrogativa de los ricos y poderosos.

En 1848, John Stuart Mill escribió: «Es cuestionable que todos los inventos mecánicos realizados hasta el día de hoy han aligerado el trabajo

diario de cualquier ser humano. Han permitido que una mayor cantidad de personas viva la misma vida de trabajos forzados y prisiones, y que un mayor número de fabricantes y otros hagan fortuna. Han aumentado las comodidades de las clases medias. Pero aún no han comenzado a efectuar esos grandes cambios en el destino humano que por su naturaleza deben lograr en el futuro». ¹²

Nadie podría decir eso hoy. Puedes viajar de un extremo al otro del mundo industrializado y casi las únicas personas que verás trabajando sin descanso son individuos que lo hacen por deporte. Para encontrar personas cuyo día de trabajo no haya sido aligerado por el desarrollo mecánico, debes viajar a países no capitalistas: a Rusia, China, la India o Bangladés, partes de Yugoslavia, o a los países capitalistas más atrasados, en África, Oriente Medio, Latinoamérica, y hasta hace poco, España o Italia.

Conclusión

Una sociedad que pone la igualdad —en el sentido de igualdad de resultados— por delante de la libertad terminará sin igualdad ni libertad. El uso de la fuerza para lograr la igualdad destruirá la libertad, y la fuerza, promovida con buenos fines, terminará en manos de personas que la utilizarán para promover sus propios intereses.

Por otro lado, una sociedad que pone la libertad en primer lugar, como un subproducto feliz, terminará teniendo una mayor libertad y una mayor igualdad. Aunque es un subproducto de la libertad, una mayor igualdad no es un accidente. Una sociedad libre libera las energías y habilidades de las personas para perseguir sus propios objetivos. Evita que algunas personas repriman arbitrariamente a otras. No impide que las personas alcancen posiciones de privilegio, pero mientras se mantenga la libertad, impide que esas posiciones de privilegio se institucionalicen; están sujetas al ataque continuo de otras personas capaces y ambiciosas. Libertad significa

diversidad, pero también movilidad. Preserva la oportunidad de que los desfavorecidos de hoy se conviertan en los privilegiados del mañana y, en el proceso, permite que casi todos, de arriba abajo, disfruten de una vida más plena y rica.

¿Qué pasa con nuestras escuelas?

La educación siempre ha sido un componente importante del sueño americano. En la Nueva Inglaterra puritana, las escuelas se establecieron primero como un complemento de la Iglesia, para ser después asumidas por las autoridades seculares. Después de la apertura del canal de Erie, los granjeros que dejaron las colinas rocosas de Nueva Inglaterra por las fértiles llanuras del Medio Oeste establecieron escuelas en cualquier parte, no sólo escuelas primarias y secundarias, sino también seminarios y universidades. Muchos de los inmigrantes que cruzaron el Atlántico en la segunda mitad del siglo XIX estaban sedientos de educación. Aprovecharon con entusiasmo las oportunidades disponibles para ellos en las metrópolis y las grandes ciudades, donde se establecieron principalmente.

Al principio, las escuelas eran privadas y la asistencia estrictamente voluntaria. Con el tiempo, el Gobierno llegó a desempeñar un rol más importante, primero contribuyendo al apoyo financiero y luego estableciendo y administrando las escuelas públicas. La primera ley de asistencia obligatoria fue promulgada por Massachusetts en 1852, pero la asistencia no se volvió obligatoria en todos los estados hasta 1918. El control del Gobierno fue principalmente local hasta bien entrado el siglo XX. La escuela de barrio y su control por parte de la junta escolar local era

la norma. Luego se puso en marcha el denominado movimiento de reforma, particularmente en las grandes ciudades, movido por las amplias diferencias en la composición étnica y social de los diferentes distritos escolares y por la creencia de que los educadores deberían desempeñar un papel más importante. Ese movimiento fue ganando terreno en la década de 1930 junto con la tendencia general hacia la expansión y la centralización del Gobierno.

Siempre nos hemos sentido orgullosos, y con razón, de la amplia disponibilidad de la educación para todos y del papel que ha desempeñado la educación pública con respecto a una mejor asimilación de los recién llegados a nuestra sociedad, evitando la fragmentación y la división, y capacitando a personas de diferentes culturas y religiones.

Desafortunadamente, en los últimos años nuestro logro educativo ha empeorado. Los padres se quejan de la decreciente calidad en la educación que reciben sus hijos, y muchos están aún más preocupados por su bienestar físico. Los profesores se quejan de que el ambiente escolar no es propicio para el aprendizaje. Cada vez más maestros temen por su seguridad física, incluso en el aula. Los contribuyentes se quejan de los crecientes costes. Casi nadie defiende que nuestras escuelas den a los alumnos las habilidades que necesitan para afrontar los problemas de la vida. En lugar de fomentar la asimilación y la armonía, nuestras escuelas son cada vez más una fuente de la misma fragmentación que antes lograron prevenir.

En el nivel primario y secundario, la calidad de la educación varía enormemente: excelente en algunos suburbios ricos de las principales metrópolis, excelente o razonablemente satisfactoria en muchos pueblos pequeños y áreas rurales, increíblemente mala en el centro de las grandes metrópolis. «La educación, o más bien la deseducación, de los niños negros de familias de escasos recursos es sin duda el mayor desastre de la educación pública y su fracaso más devastador. Esto es doblemente trágico

porque la ética oficial de la educación pública siempre ha sido que los pobres y los oprimidos son sus mayores beneficiarios.»¹

Tememos que la educación pública sufra la misma enfermedad que muchos de los programas analizados en los capítulos anteriores y posteriores. Hace más de cuatro décadas, Walter Lippmann lo diagnosticó como «la enfermedad de una sociedad sobregobernada», el cambio de «la antigua fe [...] por el ejercicio de un poder ilimitado por parte de hombres con mentes limitadas y prejuicios egoístas que pronto se vuelve opresivo, reaccionario y corrupto [...] de la creencia de que la condición misma del progreso era la limitación del poder a la capacidad y la virtud de los gobernantes» a la nueva fe de «que no hay límites a la capacidad del hombre para gobernar a otros y que, por lo tanto, no se deben imponer limitaciones al gobierno».²

En el ámbito de la escolarización, esta enfermedad ha tomado la forma de negar a muchos padres el control sobre el tipo de educación que reciben sus hijos, ya sea directamente, a través de la elección y la financiación de las escuelas, o indirectamente, a través de la actividad política local. En cambio, el poder ha gravitado hacia los educadores profesionales. La enfermedad se ha agravado por la creciente centralización y burocratización de las escuelas, especialmente en las grandes ciudades.

Los acuerdos del mercado privado han desempeñado un papel más importante en los institutos y universidades que en el nivel de educación primaria y secundaria. Pero este sector no ha sido inmune a la enfermedad de una sociedad sobregobernada. En 1928 había menos estudiantes matriculados en instituciones gubernamentales de educación superior que en instituciones privadas; en 1978, casi cuatro veces más. La financiación directa del Gobierno creció menos rápidamente que su gestión debido a que los estudiantes asumían los costes de matrícula, pero aun así, en 1978 las subvenciones directas del Gobierno representaron más de la mitad de los

gastos totales en educación superior por parte de todas las instituciones, gubernamentales y privadas.

Este creciente rol del Gobierno ha tenido muchos de los mismos efectos adversos en la educación superior. Ha fomentado una atmósfera del aprendizaje que tanto los profesores dedicados como los estudiantes serios a menudo encuentran hostil.

El problema de la educación elemental y secundaria

Incluso en los primeros años de la República, no sólo las ciudades, sino casi todos los pueblos y aldeas, y la mayoría de los distritos rurales tenían escuelas. En muchos estados o localidades, la ley ordenaba el mantenimiento de una «escuela común». Pero la mayoría de las escuelas fueron financiadas de forma privada con las cuotas pagadas por los padres. Por lo general, el Gobierno local, del condado o estatal también las financiaba de forma complementaria, tanto para pagar las tasas de los que tenían dificultades financieras como para complementar las tasas pagadas por los padres. Aunque la escolarización no era ni obligatoria ni gratuita, era prácticamente universal (exceptuando a los esclavos, por supuesto). En su informe de 1836, el responsable de escuelas comunes del Estado de Nueva York afirmó: «Bajo cualquier punto de vista, es razonable creer que en las escuelas comunes, escuelas privadas y academias, el número de niños que actualmente reciben educación es igual al número total de niños entre cinco y dieciséis años de edad».³ Las condiciones sin duda variaban de un estado a otro, pero según todos los informes, la escolarización estaba ampliamente disponible para los niños (blancos) de familias de todos los niveles económicos.

A partir de la década de 1840, se desarrolló una campaña para reemplazar el sistema diverso y en gran parte privado por un sistema de las llamadas escuelas gratuitas, es decir, escuelas en las que los padres y otras

personas pagaban el coste indirectamente mediante impuestos en lugar de directamente mediante cuotas. Según E. G. West, quien ha estudiado extensamente el desarrollo del papel del Gobierno en la educación, esta campaña no fue dirigida por padres insatisfechos, sino «principalmente por maestros y funcionarios del Gobierno».⁴ El defensor más famoso de las escuelas gratuitas fue Horace Mann, el padre de la educación pública estadounidense, como se le llama en el artículo biográfico de la *Encyclopædia Britannica*.⁵ Mann fue el primer secretario de la Junta de Educación de Massachusetts, establecida en 1837, y durante los siguientes doce años llevó a cabo una enérgica campaña a favor de un sistema escolar financiado por el Gobierno y controlado por educadores profesionales. Sus principales argumentos eran que la educación es tan importante que el Gobierno tenía el deber de brindársela a todos los niños, que las escuelas debían ser laicas e incluir a niños de todos los orígenes religiosos, sociales y étnicos, y que la escolarización universal y gratuita permitiría a los niños superar las desventajas de la pobreza de sus padres. «En sus informes de secretaría a la Junta de Educación de Massachusetts, Mann proclamó repetidamente [...] que la educación suponía una buena inversión pública y un aumento de la producción.»⁶ Aunque todos los argumentos se formularon en términos del interés público, gran parte del apoyo de los maestros y administradores al movimiento de las escuelas públicas se derivaba de un estrecho interés propio. Esperaban disfrutar de un empleo estable, una mayor seguridad de que cobrarían sus salarios y un mayor grado de control porque el pagador inmediato sería el Gobierno en lugar de los padres.

«A pesar de las grandes dificultades y la vigorosa oposición [...], las líneas principales» del sistema recomendado por Mann «se lograron a mediados del siglo XIX».⁷ Desde entonces, la mayoría de los niños han asistido a escuelas públicas. Algunos han continuado asistiendo a las

llamadas escuelas privadas, en su mayoría escuelas gestionadas por la Iglesia católica y otras organizaciones religiosas.

Estados Unidos no fue el único país en pasar de un sistema de escuelas principalmente privado a uno mayoritariamente gubernamental. De hecho, una autoridad ha descrito «la aceptación gradual de que la educación debería ser una responsabilidad del Estado» como la «más significativa» de las tendencias generales del siglo XIX «que también influyó en la educación en todos los países occidentales en la segunda mitad del siglo XX». ⁸ Curiosamente, esta tendencia se inició en Prusia en 1808, y en Francia, bajo Napoleón, más o menos al mismo tiempo. En Gran Bretaña ocurrió incluso más tarde que en Estados Unidos. «Bajo el hechizo del *laissez faire* [Gran Bretaña] dudó mucho tiempo antes de permitir que el Estado interviniera en los asuntos educativos», pero finalmente, en 1870, se estableció un sistema de escuelas públicas, aunque la educación primaria no se hizo obligatoria hasta 1880 y las tasas no fueron abolidas en general hasta 1891. En Gran Bretaña, como en Estados Unidos, la escolarización era casi universal antes de que el Gobierno se hiciera cargo de ella. El profesor West ha sostenido de manera persuasiva que el control gubernamental en Gran Bretaña, como en Estados Unidos, fue el resultado de la presión de profesores, administradores e intelectuales bienintencionados, más que de los padres. Concluye que la toma de posesión del Gobierno redujo la calidad y diversidad de la educación. ⁹

La educación supone otro ejemplo, como la Seguridad Social, del elemento común en la filosofía de los sistemas autoritarios y socialistas. La aristocrática y autoritaria Prusia y la Francia imperial fueron las pioneras en el control estatal de la educación. Los intelectuales socialistas de Estados Unidos, Gran Bretaña y más tarde la Francia republicana fueron los principales defensores del control estatal en sus países.

El establecimiento del sistema escolar en Estados Unidos como una isla de socialismo en un mar de libre mercado reflejó sólo en muy pequeña

medida la temprana aparición entre los intelectuales de una desconfianza hacia el libre mercado y el intercambio voluntario. Básicamente, reflejaba la importancia que la comunidad otorgaba al ideal de igualdad de oportunidades. La habilidad de Horace Mann y sus asociados para aprovechar ese profundo sentimiento les permitió tener éxito en su cruzada.

No es necesario decir que el sistema de escuelas públicas no se consideraba «socialista», sino simplemente «estadounidense». El factor más importante que determinaba cómo funcionaba el sistema era su estructura política descentralizada. La Constitución de Estados Unidos limitó estrechamente los poderes del Gobierno federal, por lo que éste no desempeñó un papel significativo. Los estados en su mayoría dejaron el control de las escuelas a la comunidad local, el pueblo, la ciudad pequeña o una subdivisión de una ciudad grande. La estrecha supervisión, por parte de los padres, de las autoridades políticas que administraban el sistema escolar supuso un sustituto parcial de sus competencias y aseguró que se implementaran todos los deseos ampliamente compartidos por los padres.

Antes de la Gran Depresión la situación ya estaba cambiando. Se consolidaron los distritos escolares, se ampliaron los distritos educativos y se otorgó más poder de forma progresiva a los educadores profesionales. Después de la Gran Depresión, cuando el público se contagió de la desenfrenada fe de los intelectuales en las virtudes del Gobierno, y especialmente del Gobierno centralista, el declive de la pequeña escuela y la junta escolar local se convirtieron en la norma. El poder pasó rápidamente de la comunidad local a entidades más amplias: la ciudad, el condado, el estado y, más recientemente, el Gobierno federal.

En 1920, los fondos locales constituían el 83 por ciento de todos los ingresos de las escuelas públicas y las subvenciones federales menos del 1 por ciento. Hacia 1940, la participación local había caído al 68 por ciento. Actualmente supone menos de la mitad. El Estado proporcionaba la mayor parte del resto del dinero: 16 por ciento en 1920, 30 por ciento en 1940 y

actualmente más del 40 por ciento. La participación del Gobierno federal aún es pequeña, pero está creciendo rápidamente: desde menos del 2 por ciento en 1940 hasta aproximadamente el 8 por ciento en la actualidad. A medida que los educadores profesionales han asumido el cargo, el control de los padres se ha debilitado. Además, la función asignada a las escuelas ha cambiado. Se sigue esperando que enseñen las tres R [lectura, escritura y aritmética] y que transmitan los valores esenciales. Pero, sin embargo, las escuelas ahora también son consideradas como un medio para promover la movilidad social, la integración racial y otros objetivos sólo lejanamente relacionados con su tarea fundamental.

En el capítulo 4 nos referimos a la teoría del desplazamiento burocrático que el Dr. Max Gammon desarrolló después de analizar el Servicio Nacional de Salud Británico: en sus propias palabras, en «un sistema burocrático [...] el *aumento en el gasto* se verá acompañado de una *caída en la producción*. [...] Dichos sistemas actuarán más bien como “agujeros negros” en el universo económico, absorbiendo simultáneamente recursos y contrayéndose en términos de producción “emitida”». ¹⁰

Su teoría se aplica completamente al efecto de la creciente burocratización y centralización del sistema escolar en Estados Unidos. En los cinco años transcurridos desde el año escolar 1971-1972 hasta el año escolar 1976-1977, el personal profesional total en todas las escuelas públicas aumentó un 8 por ciento, mientras que el coste por alumno creció un 58 por ciento en dólares (11 por ciento después de la corrección por inflación). *Los aportes crecieron claramente.*

El número de estudiantes *bajó* un 4 por ciento y el número de escuelas *se redujo* un 4 por ciento. Y sospechamos que pocos lectores se opondrán a la tesis de que la calidad de la educación disminuyó aún más drásticamente que la cantidad. Eso es lo que demuestran las calificaciones decrecientes registradas en los exámenes estandarizados. *La producción descendió claramente.*

¿Se debe la disminución de la producción por unidad de aportes a una organización cada vez más burocrática y centralizada? Por mostrar una evidencia, el número de distritos escolares se redujo en un 17 por ciento en el período de los siete años transcurrido de 1970-1971 a 1977-1978 — continuando así la tendencia a largo plazo hacia una mayor centralización —. En cuanto a la burocratización, durante un período algo anterior de cinco años en el que disponemos de datos (desde 1968-1969 a 1973-1974), cuando el número de estudiantes aumentó un 1 por ciento, el personal profesional total aumentó un 15 por ciento y los maestros un 14 por ciento, *pero los supervisores aumentaron un 44 por ciento.*

El problema de la escolarización no es simplemente el tamaño, que las escuelas sean más grandes y que, en promedio, cada escuela tenga más estudiantes. Después de todo, en la industria, el tamaño a menudo ha demostrado ser una fuente de mayor eficiencia, menor coste y mejor calidad. El desarrollo industrial en Estados Unidos ganó mucho con la introducción de la producción en masa, gracias a lo que los economistas llaman las «economías de escala». ¿Por qué la escolarización debería ser diferente?

No es eso. La diferencia no está entre la escolarización y otras actividades, sino entre acuerdos en los que el consumidor es libre de elegir y acuerdos en los que el productor está al mando y el consumidor tiene poco que decir. Cuando el consumidor es libre de elegir, una empresa puede crecer sólo si produce un artículo que el consumidor prefiere por su calidad o por su precio. Y el tamaño por sí solo no permitirá a ninguna empresa imponer un producto al consumidor que éste no considere aceptable. El gran tamaño de General Motors no le ha impedido florecer. El gran tamaño de W. T. Grant & Co. no lo salvó de la bancarrota. Cuando el consumidor es libre de elegir, el tamaño podrá mantenerse sólo si es eficiente.

En los acuerdos políticos, el tamaño generalmente afecta a la libertad de elección de los consumidores. En las comunidades pequeñas, el ciudadano

individual percibe que tiene, y de hecho es así, más control sobre lo que hacen las autoridades políticas que en las comunidades grandes. Puede que no tenga la misma libertad de elección que tiene para decidir si comprar algo o no, pero al menos tiene una oportunidad considerable de influir en su entorno. Además, cuando hay muchas comunidades pequeñas, el individuo puede elegir dónde vivir. Por supuesto, se trata de una elección compleja, que involucra muchos elementos. No obstante, esto implica que los Gobiernos locales deben proporcionar a sus ciudadanos servicios que consideren dignos de los impuestos que pagan o, de lo contrario, pueden verse reemplazados o sufrir una pérdida de contribuyentes.

La situación es muy diferente cuando el poder está en manos de un Gobierno central. El ciudadano individual siente que tiene, y de hecho así es, poco control sobre unas autoridades políticas distantes e impersonales. La posibilidad de mudarse a otra comunidad, aunque todavía puede considerarse, es mucho más limitada.

En la escolarización, el padre y el niño son los consumidores, el maestro y el administrador de la escuela los productores. La centralización en la escolarización ha significado escuelas de mayor tamaño, una reducción en la capacidad de elección de los consumidores y un aumento del poder de los productores. Los maestros, administradores y funcionarios sindicales no son diferentes del resto de nosotros. También pueden ser padres que desean sinceramente un buen sistema escolar. Sin embargo, sus intereses como maestros, administradores y funcionarios sindicales son diferentes de sus intereses como padres y de los intereses de los padres a cuyos hijos enseñan. Sus intereses pueden ser atendidos gracias a una mayor centralización y burocratización a expensas de los intereses de los padres — de hecho, una de las formas en que esos intereses se ven atendidos es precisamente reduciendo el poder de los padres.

El mismo fenómeno se presenta cada vez que la burocracia gubernamental se hace cargo a expensas de la elección del consumidor: ya

sea en la oficina de correos, en la recolección de basura o en los numerosos ejemplos de otros capítulos.

En la escolarización, los que pertenecemos a las clases de ingresos altos conservamos nuestra libertad de elegir. Podemos enviar a nuestros hijos a escuelas privadas, pagando así dos veces por su educación: primero en impuestos para apoyar el sistema de educación pública y después en cuotas escolares. O podemos elegir dónde vivir en función de la calidad del sistema escolar público. Las escuelas públicas excelentes tienden a concentrarse en los barrios de las afueras más ricos de las ciudades más grandes, donde el control de los padres sigue siendo muy real.¹¹

La situación es peor en las zonas del interior de las metrópolis más grandes —Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Boston—. Las personas que viven en esas áreas encuentran mucha más dificultad para pagar doblemente por la educación de sus hijos —aunque un número sorprendente lo hace, enviando a sus hijos a escuelas parroquiales—. No pueden permitirse mudarse a las áreas con buenas escuelas públicas. Su único recurso es tratar de influir en las autoridades políticas que están a cargo de las escuelas públicas, generalmente una tarea difícil, si no desesperada, para la cual no están bien preparados. Los residentes de las zonas urbanas deprimidas probablemente tendrán una mayor desventaja con respecto al nivel de educación que pueden proporcionar a sus hijos que en cualquier otra área de la vida, con la posible excepción de la protección contra el crimen, otro «servicio» proporcionado por el Gobierno.

La tragedia, y la ironía, es que un sistema dedicado a que todos los niños adquieran un idioma común y los valores de la ciudadanía estadounidense, que quiera dar a todos los niños las mismas oportunidades educativas, en la práctica promoverá la estratificación de la sociedad y brindará oportunidades educativas altamente desiguales. Los gastos en educación por alumno suelen ser tan altos en las zonas centrales de las ciudades como en los barrios ricos, pero la calidad de la educación es mucho más baja. En los

barrios ricos casi todo el dinero se destina a la educación; en las zonas deprimidas de las ciudades gran parte debe destinarse a preservar la disciplina, prevenir el vandalismo o reparar sus efectos. En algunas escuelas del centro de las ciudades la atmósfera se parece más a la de una prisión que a la de un lugar de aprendizaje. Los padres de los barrios residenciales de las afueras obtienen mucho más valor por el dinero de sus impuestos que los padres de las zonas urbanas deprimidas.

Un plan de cheques escolares para primaria y secundaria

La escolarización, incluso en las zonas urbanas deprimidas, no tiene por qué ser como es. No era así cuando los padres tenían un mayor control. No es así en los lugares donde los padres todavía tienen el control.

La tradición voluntarista estadounidense ha brindado muchos ejemplos excelentes que demuestran lo que se puede hacer cuando los padres tienen más opciones. Un ejemplo es St. John Chrysostom's, una escuela parroquial de educación elemental que visitamos en uno de los barrios más pobres del Bronx, en Nueva York. Sus fondos provienen en parte de una organización benéfica voluntaria, el Fondo de Becas del Centro de la Ciudad de Nueva York, en parte de la Iglesia católica y en otra parte de las tarifas. Los jóvenes de la escuela están ahí por elección de sus padres. Casi todos son de familias pobres, pero sus padres pagan parte de los costes. Los niños se portan bien, tienen muchas ganas de aprender. Los profesores están entregados. El ambiente es tranquilo y sereno.

El coste por alumno es mucho menor que en las escuelas públicas, incluso después de tener en cuenta los servicios gratuitos de algunas maestras que son monjas. Sin embargo, en promedio, los niños demuestran ir dos grados por delante respecto a sus compañeros de la escuela pública. Eso es porque los maestros y los padres son libres de elegir el método de

aprendizaje de los niños. El dinero privado ha reemplazado al dinero de los impuestos. Se le ha quitado el control a los burócratas y se le ha devuelto a quien le pertenece.

Otro ejemplo para la educación secundaria está en Harlem. En la década de 1960, este barrio fue devastado por los disturbios. Muchos adolescentes abandonaron la escuela. Grupos de padres y profesores decidieron hacer algo al respecto. Usaron fondos privados para hacerse cargo de las tiendas vacías y establecieron lo que se conoció como escuelas de escaparate. Una de las primeras y más exitosas se llamó Harlem Prep, diseñada para atraer a jóvenes que habían fracasado en el sistema de educación convencional.

Harlem Prep tenía instalaciones físicas inadecuadas. Muchos de sus maestros no tenían la certificación necesaria para enseñar en las escuelas públicas. Pero eso no impidió que hicieran un buen trabajo. Aunque muchos estudiantes habían sido inadaptados y desertores, encontraron el tipo de enseñanza que querían en Harlem Prep.

La escuela tuvo un éxito tremendo. Muchos de sus estudiantes fueron después a la universidad, incluso a algunas de las más prestigiosas. Pero desafortunadamente, esta historia no tiene un final feliz. Una vez pasado el período inicial de crisis, la escuela se quedó sin efectivo. La Junta de Educación le ofreció dinero a Ed Carpenter (director de la escuela y uno de sus fundadores), siempre que se ajustara a sus normas. Después de una larga batalla para preservar la independencia, se rindió. La escuela fue controlada por burócratas. El Sr. Carpenter comentó que «él creía que una escuela como Harlem Prep ciertamente moriría, que no prosperaría bajo la rígida burocracia de una Junta de Educación. [...] Teníamos que ver qué iba a pasar. Yo también creía que no sería nada bueno. Y tenía razón. Lo que ha sucedido desde que llegó la Junta de Educación no es del todo bueno. No todo es malo, pero es más malo que bueno».

Este tipo de empresas privadas son valiosas. Sin embargo, en el mejor de los casos, sólo arañan la superficie de lo que debe hacerse.

Una forma de lograr una mejora importante, de devolver el aprendizaje a las aulas, especialmente para los más desfavorecidos, es otorgar a todos los padres un mayor control sobre la escolarización de sus hijos, uno similar al que ahora tenemos los que pertenecemos a las clases de altos ingresos. Los padres generalmente tienen mayor interés en la escolarización de sus hijos y un conocimiento más íntimo de sus capacidades y necesidades que cualquier otra persona. Los reformadores sociales, y los educativos en particular, a menudo dan por sentado con aire de superioridad moral que los padres, especialmente aquellos que son pobres y tienen poca educación, tienen poco interés en la educación de sus hijos y no son competentes a la hora de elegir. Eso es un insulto gratuito. Las posibilidades de elección de estos padres con frecuencia han sido muy limitadas. Sin embargo, la historia de Estados Unidos ha demostrado que cuando han tenido la oportunidad, casi siempre han estado dispuestos a sacrificar mucho, y lo han hecho sabiamente, por el bienestar de sus hijos.

Sin duda, algunos padres tienen poco interés en la escolarización de sus hijos o carecen de la capacidad y el deseo de elegir sabiamente. Sin embargo, son una pequeña minoría. En cualquier caso, lamentablemente nuestro sistema actual hace poco por ayudar a sus hijos.

Una forma sencilla y eficaz de garantizar a los padres una mayor libertad de elección, al mismo tiempo que conservan las fuentes de financiación, es un plan de cupones escolares. Supongamos que tu hijo asiste a una escuela primaria o secundaria pública. En 1978, en promedio cada alumno inscrito le costaba al contribuyente —a ti y a mí— alrededor de 2.000 dólares al año. Si retiras a tu hijo de una escuela pública y lo envías a una escuela privada, ahorras a los contribuyentes alrededor de 2.000 dólares al año, pero no obtienes nada de dicho ahorro, excepto si lo cuentas como una transferencia a todos los contribuyentes, lo que ascendería a lo sumo a unos pocos centavos de descuento en tus impuestos. Tienes que pagar la matrícula privada además de los impuestos, lo cual supone un fuerte

incentivo para dejar a tu hijo en una escuela pública. Supongamos, sin embargo, que el Gobierno te dijera: «Si nos exime de los gastos de escolarización de su hijo, le entregaremos un cheque o cupón, un papel canjeable por una determinada suma de dinero, si, y sólo si, es utilizado para pagar el coste de escolarización de su hijo en una escuela aprobada». La suma de dinero puede ser de 2.000 dólares o podría ser menor, digamos 1.500 o 1.000 dólares, para dividir el ahorro entre tú y los demás contribuyentes. Cualquiera que sea la cantidad, eliminaría al menos una parte de la sanción financiera que ahora limita la libertad de elección de los padres. ¹²

El plan del cheque escolar encarna exactamente el mismo principio que los proyectos de la G. I. Bill, que brindan beneficios educativos a los militares veteranos. El veterano obtiene un cheque válido únicamente para gastos de educación y es completamente libre de elegir la escuela siempre que ésta cumpla con ciertos estándares.

A los padres se les podría y se les debería permitir utilizar los cheques no sólo en escuelas privadas, sino también en otras escuelas públicas, y no sólo en escuelas de su propio distrito, ciudad o estado, sino en cualquier escuela que esté dispuesta a aceptar a su hijo. Eso le daría a cada padre una mayor oportunidad de elegir y al mismo tiempo requeriría que las escuelas públicas se financiaran a sí mismas mediante el cobro de la matrícula (en su totalidad si el cheque correspondiera al costo total o al menos una parte si el cheque fuera menor). Las escuelas públicas tendrían entonces que competir entre sí y con las escuelas privadas.

Este plan no liberaría a nadie de la carga de los impuestos en educación. Simplemente daría a los padres una opción más amplia en cuanto a la oferta educativa. El plan tampoco afectaría a las normas de asistencia obligatoria impuestas a las escuelas privadas.

Consideramos el plan de cupones como una solución parcial, porque no afecta ni a la financiación de la escolarización ni a las leyes de asistencia

obligatoria. Estamos a favor de ir mucho más lejos. De entrada, parecería que cuanto más rica es una sociedad y cuanto más equitativamente se distribuyan los ingresos, menos razones hay para que el Gobierno financie la educación. Los padres asumen la mayor parte del coste en cualquier caso, y el coste de conseguir calidad es indudablemente más alto cuando se asume indirectamente a través de impuestos que cuando se paga la educación directamente, a menos que la escolarización no se gestione como otras actividades gubernamentales. Sin embargo, en la práctica, a medida que el ingreso promedio en Estados Unidos ha aumentado y se ha distribuido de manera más uniforme, la financiación del Gobierno ha representado una parte cada vez mayor del gasto educativo.

Conjeturamos que una de las razones de este incremento es la gestión gubernamental de las escuelas, así, el deseo de los padres de gastar más en educación a medida que aumentaban sus ingresos facilitó que el aumento en la cantidad gastada en escuelas públicas no encontrara apenas resistencia. La ventaja de un plan de cupones es que fomentaría un movimiento gradual hacia una mayor financiación directa de los padres. El deseo de los padres de gastar más en educación podría traducirse en gastos adicionales a la cantidad del cheque. La financiación pública podría permanecer en aquellos casos donde hay dificultades económicas, pero eso no es lo mismo que la financiación de un sistema escolar para el 90 por ciento de los niños sólo porque el 5 o el 10 por ciento puedan ser casos con dificultades reales.

Las leyes de asistencia obligatoria son la principal justificación del control de los estándares de las escuelas privadas por parte del Gobierno. Pero no está nada claro que las propias leyes de asistencia obligatoria estén justificadas. Nuestras propias opiniones sobre este asunto han cambiado con el paso del tiempo. Cuando escribimos por primera vez sobre este asunto hace un cuarto de siglo, aceptamos la necesidad de tales leyes bajo la premisa de que «una sociedad democrática estable no puede existir sin un grado mínimo de alfabetización y conocimiento por parte de la

mayoría». ¹³ Seguimos creyendo esto, pero la investigación provisional sobre la escolarización en Estados Unidos, el Reino Unido y otros países nos ha persuadido de que la asistencia obligatoria a las escuelas no es necesaria para lograr ese estándar mínimo de alfabetización y conocimiento. Como ya se ha señalado, dicha investigación ha demostrado que la escolarización era casi universal en Estados Unidos antes de que se requiriera la asistencia obligatoria. En el Reino Unido, la escolarización era prácticamente universal antes de que se introdujera la obligatoriedad de asistencia o la financiación pública. Como la mayoría de las leyes, las de asistencia obligatoria tienen costes y beneficios. Nosotros ya no creemos que los beneficios justifiquen los costes.

Somos conscientes de que estos puntos de vista sobre las leyes de financiación y asistencia les pueden parecer extremos a la mayoría de los lectores. Por eso sólo los mencionamos aquí para dejar constancia de ello, sin explicar más detalles de nuestro apoyo. Volvamos al plan de cheques, una desviación mucho más moderada de la práctica actual.

En este momento, la única alternativa a una escuela pública local que esté ampliamente disponible es una escuela parroquial. Sólo las Iglesias han podido subvencionar la escolarización a gran escala y sólo la escolarización subvencionada puede competir con la escolarización «gratuita». (¡Intenta vender un producto que otra persona está regalando!) El plan de cheques produciría una gama mucho más amplia de alternativas, a menos que fuera saboteado por estándares excesivamente rígidos para la «aprobación». La posibilidad de elegir entre las propias escuelas públicas aumentaría considerablemente. El tamaño de una escuela pública estaría determinado por la cantidad de clientes, no por límites geográficos definidos políticamente o por la asignación de alumnos. Los padres que fundan escuelas sin fines de lucro, como han hecho algunas familias, tendrían asegurados los fondos para pagar los costes. Las organizaciones voluntarias, que van desde los vegetarianos hasta los Boy Scouts y la Asociación

Cristiana de Jóvenes, podrían fundar escuelas y tratar de atraer clientes. Y lo que es más importante, podrían surgir nuevos tipos de escuelas privadas para aprovechar este amplio y nuevo mercado.

Consideremos brevemente algunos posibles problemas que pueden derivarse del plan de cheques y algunas objeciones que se han planteado.

1) *La cuestión Iglesia-Estado.* Si los padres pudieran emplear sus cheques para pagar la matrícula en las escuelas parroquiales, ¿estarían violando la Primera Enmienda? Tanto si lo hacen como si no, ¿es deseable adoptar una política que pueda fortalecer el papel de las instituciones religiosas en la escolarización?

En general, la Corte Suprema se ha pronunciado en contra de las leyes estatales que brindan asistencia a los padres que optan por escuelas parroquiales para sus hijos, aunque nunca ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre un plan completo de cheques que cubra tanto las escuelas públicas como las no públicas. Independientemente de cómo se pronuncie sobre dicho plan, es probable que el tribunal acepte un plan que excluya a las escuelas religiosas, pero que se aplique a todas las demás escuelas públicas y privadas. Tal plan sería muy superior al sistema actual y podría no ser muy inferior a un plan totalmente libre de restricciones. Las escuelas religiosas podrían optar subdividiéndose en dos partes: una parte secular, reorganizada como una escuela independiente elegible para pagar con los cheques, y una parte religiosa reorganizada como una actividad dominical o extraescolar pagada directamente por los padres o por los fondos de la Iglesia.

La cuestión constitucional tendrá que ser resuelta por los tribunales. Pero vale la pena enfatizar que los cheques irían a los *padres, no a las escuelas*. Bajo los proyectos de G. I. Bill, los veteranos han tenido la libertad de asistir a universidades católicas o de otro tipo y, hasta donde sabemos, nunca se ha planteado ninguna incompatibilidad con la Primera Enmienda. Los beneficiarios de la Seguridad Social y de la asistencia social son libres

de comprar alimentos en los bazares de las iglesias e incluso de contribuir a la colecta con sus subsidios gubernamentales, sin que se les haga ninguna pregunta sobre la Primera Enmienda.

De hecho, creemos que la sanción que ahora se impone a los padres que no envían a sus hijos a las escuelas públicas viola el espíritu de la Primera Enmienda, independientemente de lo que los abogados y los jueces decidan al respecto. Las escuelas públicas también enseñan religión, no una religión formal, sino un conjunto de valores y creencias que constituyen una religión en todos los aspectos menos en el nombre. Las disposiciones actuales restringen la libertad religiosa de los padres que no aceptan la religión enseñada en las escuelas públicas, pero se ven obligados a pagar para que sus hijos sean adoctrinados en ellas, y a pagar aún más para que sus hijos escapen del adoctrinamiento.

2) *Coste financiero.* Una segunda objeción al plan de cheques es que aumentaría el coste total de la educación para los contribuyentes, debido al coste de los cheques que se otorgan a aproximadamente el 10 por ciento de los niños que ahora asisten a escuelas parroquiales y a otras escuelas privadas. Ése es un «problema» sólo para aquellos que ignoran la actual discriminación contra los padres que envían a sus hijos a las escuelas no públicas. Los cheques universales terminarían con la inequidad a la hora de emplear los impuestos para escolarizar a algunos niños y no a otros.

En cualquier caso, existe una solución simple y directa: que el importe del cheque sea lo suficientemente inferior al coste actual por cada niño que ingresa en la escuela pública, para mantener así el mismo nivel de gasto público. Una escuela privada competitiva brindaría muy probablemente una educación de mayor calidad a un menor coste de lo que se gasta ahora en las escuelas públicas. En las escuelas parroquiales podemos dar testimonio de un coste por alumno drásticamente más bajo. (El hecho de que las escuelas de élite y de lujo cobren matrículas altas no es un argumento en contra, como tampoco lo es que los 12,25 dólares que cobraba el Club 21

por su Hamburger Twenty-One en 1979 impedía que McDonald's pudiera vender una hamburguesa por 45 centavos y un Big Mac por 1,05 dólares.)

3) *La posibilidad de fraude.* ¿Cómo asegurarse de que el cheque se gaste en educación y no se desvíe en cerveza para papá y ropa para mamá? La respuesta es que el cheque tendría que gastarse en una escuela o establecimiento de enseñanza autorizado y sólo podría canjearse por dinero en efectivo en dichas escuelas. Eso no evitaría todo el fraude —tal vez se produjeran «sobornos» a los padres—, pero debería mantener un nivel de fraude tolerable.

4) *La cuestión racial.* Los planes de cheques se adoptaron durante un tiempo en varios estados del sur para evitar la integración. Fueron declarados inconstitucionales. La discriminación bajo un plan de cheques se puede prevenir al menos tan fácilmente como ocurre en las escuelas públicas, canjeando solamente los cheques en las escuelas que no discriminan. Hay otro problema más difícil que preocupa a algunos estudiosos de los cheques. La posibilidad de que la elección voluntaria incremente la separación racial y de clase en las escuelas y, por lo tanto, exacerbe el conflicto racial y fomente una sociedad cada vez más segregada y jerárquica.

Creemos que el plan de cheques tendría precisamente el efecto contrario, moderaría el conflicto racial y promovería una sociedad en la que negros y blancos cooperen en objetivos comunes, respetando los derechos e intereses de cada uno. Gran parte de la objeción a la integración forzada no refleja racismo, sino temores más o menos fundados sobre la seguridad física de los niños y la calidad de su educación. La integración ha tenido más éxito cuando ha resultado de la elección, no de la coerción. Las escuelas no públicas, parroquiales y otras, a menudo han estado a la vanguardia del movimiento hacia la integración.

El tipo de violencia que ha ido en aumento en las escuelas es posible sólo porque las víctimas se ven obligadas a asistir a este tipo de escuelas. Si

les diésemos una libertad efectiva para elegir, los estudiantes —negros y blancos, pobres y ricos, del Norte y del Sur— abandonarían las escuelas que no mantienen la disciplina. La disciplina rara vez es un problema en las escuelas privadas que capacitan a los estudiantes como técnicos de radio y televisión, mecanógrafos y secretarios o para una miríada de otras especialidades.

Si dejamos que las escuelas se especialicen, como lo hacen las escuelas privadas, el interés común superaría el sesgo de color y conduciría a una mayor integración que la que ahora tenemos. La integración sería real, no meramente sobre el papel.

El programa de cheques eliminaría el transporte forzoso al que se opone una gran mayoría de negros y blancos. El transporte en autobús se mantendría, y de hecho podría aumentar, pero sería voluntario, tal como lo es hoy en día el transporte de niños a clases de música y baile.

El hecho de que los líderes negros no defiendan el sistema de cheques nos ha desconcertado durante mucho tiempo. Sus electores se beneficiarían más. Les daría control sobre la escolarización de sus hijos, eliminaría el control tanto de los políticos de la ciudad como, y lo que es más importante, de la arraigada burocracia educativa. Los líderes negros envían con frecuencia a sus propios hijos a escuelas privadas. ¿Por qué no ayudan a otros a hacer lo mismo? Nuestra suposición es que los cheques también liberarían al hombre negro de la dominación de sus propios líderes políticos, quienes actualmente ven el control de la educación como una fuente de patrocinio político y de poder.

Sin embargo, conforme las oportunidades abiertas a los niños negros han continuado deteriorándose, un número creciente de profesores, columnistas y otros líderes comunitarios negros han comenzado a apoyar los cheques. El Congreso por la Igualdad Racial ha hecho del apoyo a los cheques un punto importante de su agenda.

5) *La cuestión de la clase económica.* La pregunta que quizá ha dividido más a los estudiosos de los cheques es su posible efecto sobre la estructura social y económica de clases. Algunos han argumentado que el gran valor de la escuela pública ha sido como un crisol, en el que ricos y pobres, nativos y extranjeros, blancos y negros han aprendido a vivir juntos. Esa imagen era y es, en gran parte, cierta en el caso de las pequeñas comunidades, pero no en el caso de las grandes ciudades, donde la escuela pública ha fomentado la estratificación residencial, al vincular el tipo y el coste de la educación al lugar de residencia. No es casualidad que las mejores escuelas públicas del país se encuentren en áreas de altos ingresos.

La mayoría de los niños probablemente seguirían asistiendo a una escuela primaria del vecindario con un plan de cheques; de hecho, tal vez más que ahora, porque el plan terminaría con el transporte forzoso en autobús. Sin embargo, debido a que el plan de cheques tendería a hacer que las áreas residenciales fuesen más heterogéneas, las escuelas locales, que prestan servicio a cualquier comunidad, podrían ser menos homogéneas de lo que son ahora. Es casi seguro que las escuelas secundarias estarían menos estratificadas. Las escuelas definidas por intereses comunes —unas que enfatizan las artes, por ejemplo, otras las ciencias, otras los idiomas extranjeros— atraerían a estudiantes de una amplia variedad de áreas residenciales. Sin duda, aún podríamos ver una estratificación de clase en la composición del alumnado, pero ese elemento sería menor de lo que es hoy.

Una característica del plan de cheques que ha suscitado especial preocupación es la posibilidad de que los padres puedan y quieran añadir dinero a los cheques. Si el cheque fuera de, digamos, 1.500 dólares, un padre podría aportar otros 500 y enviar a su hijo a una escuela que cobre una matrícula de 2.000. Algunos temen que esto podría dar lugar a diferencias en las oportunidades educativas aún más amplias que las que ya existen ahora, ya que los padres de bajos ingresos no aumentarían la cantidad del cheque, mientras que los padres de ingresos medios y altos lo

complementarían ampliamente. Este temor ha llevado a partidarios de los planes de cheques a proponer que se prohíban los «complementos». ¹⁴

Coons y Sugarman han escrito lo siguiente:

La libertad de aportar dinero privado hace que el modelo de Friedman sea inaceptable para muchos, entre ellos nosotros mismos. [...] Las familias que no pudieran aportar dinero adicional promoverían las escuelas que no cobraran gastos de matrícula por encima del cheque, mientras que los más ricos serían libres de distribuirse entre las escuelas más caras. Lo que hoy es meramente una elección personal de los ricos, asegurada enteramente con fondos privados, se convertiría en un sistema de privilegios y envidias garantizado por el Gobierno. [...] Esto va en contra de un compromiso fundamental: que cualquier plan de libre elección debe garantizar la igualdad de oportunidades familiares para asistir a cualquier escuela participante.

Bajo un plan de elección que permitiera complementos de matrícula, las familias pobres podrían estar mejor de lo que están hoy. Friedman lo ha argumentado suficientemente. Sin embargo, por mucho que mejore su educación, una financiación gubernamental consciente de la segregación económica excede nuestra tolerancia. Si el esquema de Friedman fuera el único experimento políticamente viable con opciones, no estaríamos entusiasmados. ¹⁵

Este punto de vista nos parece un ejemplo del tipo de igualitarismo discutido en el capítulo anterior: dejar que los padres gasten dinero en una vida desenfrenada, pero tratar de evitar que gasten dinero en mejorar la educación de sus hijos. Es particularmente notable viniendo de Coons y Sugarman, quienes en otro apartado dicen: «Un compromiso con la igualdad a expensas del desarrollo de los niños nos parece la corrupción final de todo lo que es bueno en el instinto igualitario», ¹⁶ un sentimiento con el cual estamos de acuerdo de todo corazón. A nuestro juicio, los más pobres se beneficiarían más del plan de cheques. ¿Cómo se puede justificar la objeción a un plan, «por mucho que haya mejorado la educación» de los pobres, para evitar la «financiación gubernamental» de lo que los autores llaman «segregación económica», incluso si se pudiera demostrar que tiene ese efecto? Y, por supuesto, no se puede demostrar que vaya a tener ese efecto. Por el contrario, estamos convencidos, a partir de un amplio estudio, de que tendría precisamente el efecto contrario, aunque debemos acompañar esa declaración con la puntualización de que «segregación económica» es un término tan vago que no está claro en absoluto qué significa.

La religión igualitaria es tan fuerte que algunos defensores de los cheques restringidos no están dispuestos a aprobar ni siquiera los experimentos con cupones sin restricciones. Sin embargo, hasta donde sabemos, ninguno ha ofrecido algo más que afirmaciones sin fundamento para sostener el temor de que un sistema de cheques sin restricciones fomentaría la «segregación económica».

Esta visión también nos parece otro ejemplo de la tendencia de los intelectuales a denigrar a los padres con bajos ingresos. Incluso los más pobres pueden, y lo hacen, juntar unos cuantos dólares extra para mejorar la calidad de la educación de sus hijos, aunque no pueden reemplazar la totalidad del coste actual de la educación pública. Sospechamos que los complementos serían tan frecuentes entre los pobres como entre el resto, aunque tal vez en cantidades menores.

Como ya se ha señalado, nuestra opinión es que un cheque sin restricciones sería la forma más efectiva de reformar un sistema educativo que ahora genera una vida de miseria, pobreza y crimen para muchos niños del centro de las ciudades, y que socavaría los cimientos de gran parte de la segregación económica que hoy existe. No podemos defender aquí las bases de nuestras creencias al completo, pero tal vez podamos hacer plausible nuestro punto de vista simplemente recordando otra faceta del juicio emitido anteriormente: ¿existe alguna categoría de bienes y servicios, además de la protección contra el crimen, que difiera más ampliamente entre los grupos económicos que la calidad de la educación? ¿Son los supermercados disponibles para diferentes grupos económicos tan divergentes en calidad como las escuelas? Los cheques apenas mejorarían la calidad de la educación disponible para los ricos, la educación de las clases medias mejoraría moderadamente y la de las clases de bajos ingresos, enormemente. Con seguridad, ese beneficio que obtendrían los pobres compensa con creces el hecho de que algunos padres ricos o de ingresos medios dejen de pagar dos veces por la escolarización de sus hijos.

6) *Duda sobre nuevas escuelas.* ¿No es todo esto una quimera? Las escuelas privadas ahora son casi todas parroquiales o academias de élite. ¿El efecto del plan de cheques será simplemente subsidiar a esas escuelas, dejando a la mayor parte de los habitantes de barrios marginales en escuelas públicas inferiores? ¿Qué razón hay para suponer que realmente surgirán alternativas?

La razón es que se desarrollaría un mercado donde hoy no existe. Actualmente, las ciudades, los estados y el Gobierno federal gastan cerca de 100.000 millones al año en escuelas primarias y secundarias. Esa cantidad es un tercio mayor que la cantidad total gastada anualmente en restaurantes y bares para alimentos y bebidas, que proporciona una amplia variedad de restaurantes y bares para personas de todas las clases y lugares. Esa cantidad, o incluso una parte de ella, proporcionaría una amplia variedad de escuelas.

Abriría un vasto mercado que podría atraer a muchos participantes, tanto de escuelas públicas como de otras ocupaciones. En el transcurso de las conversaciones con varios grupos sobre los cheques, nos impresionó la cantidad de personas que dijeron algo así como: «Siempre quise enseñar [o dirigir una escuela], pero no podía soportar la burocracia educativa, las formalidades y la inflexibilidad general de las escuelas públicas. Pero con su plan, me aventuraría a abrir una escuela».

Muchas de las nuevas escuelas serían establecidas por grupos sin fines de lucro. Otras se establecerían con fines de lucro. No hay forma de predecir la composición final de la industria escolar. Eso lo determinaría la competencia. La única predicción que se puede hacer es que sólo sobrevivirían aquellas escuelas que satisfagan a sus clientes, al igual que sólo sobreviven los restaurantes y bares que satisfacen a sus clientes. La competencia se encargaría de eso.

7) *El impacto en las escuelas públicas.* Es fundamental separar la retórica de la burocracia escolar de los problemas reales que se plantearían.

La Asociación Nacional de Educación y la Federación Estadounidense de Maestros afirman que los cheques destruirían el sistema de escuelas públicas que, según ellos, ha sido la base y la piedra angular de nuestra democracia. Sus afirmaciones nunca van acompañadas de la evidencia de los resultados que se le atribuyen al sistema, independientemente de lo que tenga de cierto en épocas anteriores. Los portavoces de estas organizaciones tampoco explican nunca por qué, si el sistema de escuelas públicas está haciendo un trabajo tan espléndido, debe temer la competencia de las escuelas no gubernamentales competitivas o, si no es así, por qué alguien debería oponerse a su «destrucción».

La amenaza a las escuelas públicas surge de sus defectos, no de sus logros. En comunidades pequeñas y muy unidas donde las escuelas públicas, particularmente las escuelas primarias, son razonablemente satisfactorias, ni siquiera el plan de cheques más completo tendría mucho efecto. Las escuelas públicas seguirían siendo dominantes, quizá algo mejoradas por la amenaza de una potencial competencia. Pero en otros lugares, y particularmente en los barrios marginales urbanos donde las escuelas públicas están haciendo un trabajo tan mediocre, la mayoría de los padres tratarían de enviar a sus hijos a escuelas privadas.

Eso plantearía algunas dificultades transitorias. Es probable que los padres que están más preocupados por el bienestar de sus hijos sean los primeros en cambiarles de escuela. Incluso si sus hijos no son más inteligentes que los que se quedan, estarán más motivados para aprender y el apoyo en el hogar también mejorará. Existe la posibilidad de que algunas escuelas públicas se queden con los peores estudiantes, con una calidad aún peor de lo que son ahora.

A medida que el mercado privado se hiciera cargo, la calidad de toda la educación aumentaría tanto que incluso la peor escuela, aunque sea relativamente más baja en la escala, sería mejor en calidad *absoluta*. Como ha demostrado Harlem Prep y experimentos similares, muchos alumnos que

se encuentran entre los peores estudiantes se desempeñarían bien en escuelas que despertaran su entusiasmo en lugar de la hostilidad o la apatía.

Como dijo Adam Smith hace dos siglos:

Nunca se requiere disciplina para forzar la asistencia a clases que realmente valen la pena. [...] La disciplina y el control pueden, sin duda, ser en cierto grado un requisito para obligar a los niños [...] a atender aquello que se cree necesario que adquieran durante ese período temprano de la vida, pero después de los doce o trece años de edad, siempre que el maestro cumpla con su deber, la disciplina o el control casi nunca son necesarios para la educación.

Debe observarse que aquellas áreas de la educación para cuya enseñanza no hay instituciones públicas son generalmente las que tienen mayor calidad educativa.¹⁷

Los obstáculos para un plan de cheques

Desde que propusimos hace un cuarto de siglo el plan de cheques como una solución práctica a los defectos del sistema de escuelas públicas, el apoyo ha crecido. Varias organizaciones nacionales hoy lo promueven.¹⁸ Desde 1968, la Oficina Federal de Oportunidades Económicas y luego el Instituto Federal de Educación alentaron y financiaron estudios sobre los planes de cheques y ofrecieron ayudas para financiar algunos planes experimentales. En 1978, una enmienda constitucional se incluyó en la papeleta electoral en Michigan para exigir un plan de cheques. En 1979 se puso en marcha un movimiento en California para que en las elecciones de 1980 se votara una enmienda constitucional que introdujera un plan de cheque escolar. Recientemente se ha creado un instituto sin ánimo de lucro para explorar los cheques educativos.¹⁹ A nivel federal, los proyectos de ley que brindan un crédito limitado para paliar los impuestos en el pago de las matrículas a las escuelas privadas han estado cerca de aprobarse en varias ocasiones. Si bien no es un plan de cheques propiamente dicho, son una variante parcial tanto por el límite del tamaño del crédito como por la dificultad de incluir a personas con poca o ninguna obligación tributaria.

El interés propio de la burocracia educativa es el principal obstáculo para la introducción de la competencia en el mercado de la educación. Este

grupo de interés, que, como demostró el profesor Edwin G. West, desempeñó un papel clave en el establecimiento de la educación pública tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, se ha opuesto rotundamente a todo intento de estudiar, explorar o experimentar con planes de cheques. Kenneth B. Clark, educador y psicólogo negro, resumió bien la actitud de la burocracia escolar:

No parece probable que los cambios necesarios para una mayor eficiencia de nuestras escuelas públicas urbanas se produzcan sólo porque son necesarios. [...] Para comprender la capacidad del sistema educativo para resistirse al cambio es necesario ver que los sistemas escolares públicos son monopolios públicos protegidos, y la competencia de las escuelas privadas y parroquiales es mínima. Pocos críticos de las escuelas públicas urbanas estadounidenses, incluso los más severos como yo, se atreven a cuestionar el sistema actual de la educación pública. [...] Los críticos tampoco se atreven a cuestionar los criterios y estándares para seleccionar directores y maestros, o su capacidad para lograr los objetivos de la educación pública —producir un público alfabetizado e informado para llevar a cabo los asuntos de la democracia— y el objetivo de producir seres humanos con sensibilidad social, dignidad, creatividad y respeto por la humanidad de los demás.

Un monopolio no necesita preocuparse realmente por estos asuntos. Mientras los sistemas escolares locales puedan estar seguros de recibir ayuda estatal y federal sin la responsabilidad que inevitablemente conlleva una competencia agresiva, es una ilusión sentimental esperar un aumento significativo en la eficiencia de nuestras escuelas públicas. Si no hay alternativas al sistema actual —aparte de las actuales escuelas privadas y parroquiales, que se acercan a su límite de expansión—, entonces las posibilidades de mejora en la educación pública son limitadas.²⁰

La validez de este análisis fue posteriormente demostrada por la reacción del *establishment* educativo ante la oferta del Gobierno federal de financiar experimentos con cheques. Se desarrollaron iniciativas prometedoras en un número considerable de comunidades. Sólo una, en Alum Rock, California, tuvo éxito. Se vio gravemente entorpecida. El caso que conocemos mejor, por experiencia personal, fue en New Hampshire, donde William P. Bittenbender, entonces presidente de la Junta Estatal de Educación, realizó uno de los experimentos. Las condiciones parecían excelentes, el Gobierno federal otorgó fondos, se elaboraron planes detallados, se seleccionaron comunidades experimentales, se obtuvo el acuerdo preliminar de los padres y administradores. Cuando todo parecía estar listo para comenzar, el

superintendente local de escuelas u otras figuras destacadas del centro educativo persuadieron a una comunidad tras otra para que se retiraran del experimento propuesto, y toda la empresa fracasó.

El experimento de Alum Rock fue el único que realmente se llevó a cabo, aunque realmente no era una prueba adecuada para demostrar la valía de los cheques educativos. Estaba limitado a unas pocas escuelas públicas y no permitía ninguna adición a los fondos del Gobierno por parte de los padres u otras personas. Se establecieron varias miniescuelas, cada una con un plan de estudios diferente. Durante tres años, los padres podían elegir a cuál asistirían sus hijos.²¹

Como dijo Don Ayers, quien estuvo a cargo del experimento: «Probablemente lo más significativo que sucedió fue que los maestros por primera vez tenían la capacidad de construir el plan de estudios para adaptarse a las necesidades de los niños. La junta escolar estatal y local no dictó el tipo de plan de estudios que se utilizó en la Escuela McCollam. Los padres se involucraron más en la escuela. Asistieron a más reuniones. También tenían el poder de sacar a sus hijos de una miniescuela en particular y trasladarlo a otra».

A pesar del alcance limitado del experimento, dar a los padres más opciones tuvo un efecto importante en la calidad de la educación. En cuanto a los puntajes de las pruebas, la Escuela McCollam pasó del decimotercer al segundo lugar entre las escuelas de su distrito.

Pero el experimento ya finalizó. Fue cesado por la institución educativa, el mismo destino que la escuela Harlem Prep.

La misma resistencia está presente en Gran Bretaña, donde un grupo extremadamente eficaz llamado FEVER (siglas en inglés de Amigos del Experimento sobre Cheques Educativos en Regiones Representativas) ha intentado durante cuatro años introducir un experimento en un pueblo del condado de Kent, en Inglaterra. Las autoridades gubernamentales han sido favorables, pero el *establishment* educativo se ha opuesto rotundamente.

Dennis Gee, director de una escuela en Ashford, Kent, y secretario del sindicato local de docentes, expresa bien la actitud de los educadores profesionales hacia los cheques: «Vemos esto como una barrera entre nosotros y los padres: ese dichoso trozo de papel [es decir, el cheque] en su mano, entrando bajo coacción, haz esto o lo otro. Nuestra opinión se basa en que creemos que es lo mejor para cada Willie y cada pequeño Johnny bajo nuestra responsabilidad, y no porque alguien vaya a decirnos “si no haces esto, nosotros haremos aquello”. Es esa filosofía del mercado a lo que nos oponemos».

En otras palabras, el Sr. Gee se opone a que el cliente, en este caso los padres, tengan algo que decir sobre el tipo de educación que reciben sus hijos. En cambio, quiere que los burócratas decidan. Y el Sr. Gee añade:

Somos responsables ante los padres a través de nuestros órganos de gobierno y a través del cuerpo de inspectores del Consejo del Condado de Kent, y ante el secretario de Estado a través del cuerpo de inspectores de Su Majestad. Somos personas, profesionales, capaces de emitir juicios profesionales. No estoy seguro de que los padres sepan qué es lo mejor para sus hijos desde el punto de vista educativo. Ellos saben lo que es mejor para comer. Conocen cuál es el mejor ambiente que pueden proporcionarles en casa. Pero nosotros hemos sido formados para determinar los problemas de los niños, para detectar sus debilidades, para corregir aquellas cosas que necesitan ser corregidas, y queremos hacerlo libremente, con la cooperación de los padres y sin presiones indebidas.

No hace falta decir que al menos algunos padres ven las cosas de manera muy diferente. Un electricista local y su esposa en Kent tuvieron que entablar una disputa durante un año con la burocracia para que su hijo ingresara en la escuela que creían que se adaptaba mejor a sus necesidades. Maurice Walton dijo:

Tal como está el sistema actual, creo que los padres no tenemos ninguna libertad de elección. Los maestros les dicen lo que es bueno para ellos. Se les dice que los maestros están haciendo un gran trabajo y que simplemente no hay nada que objetar. Si se introdujera el sistema de cheques, creo que eso acercaría a maestros y padres, creo que estarían más cerca. El padre que está preocupado por su hijo lo sacaría de la escuela que no está dando un buen servicio y lo llevaría a una que sí. [...] Si una escuela se derrumba porque el vandalismo campa a sus anchas, por lo general es poco disciplinada y los niños no están aprendiendo, bueno, desde mi punto de vista es bueno que se pueda hacer.

Puedo entender que los maestros digan que es como tener una pistola en la cabeza, pero ellos tienen esa misma pistola en la cabeza de los padres ahora. El padre se acerca al maestro y le dice, verás, no estoy satisfecho con lo que estás haciendo, y el maestro puede decir, vale, de acuerdo, pero no puedes llevártelo, no puedes cambiarlo, no puedes hacer lo que te gusta, así que vete y deja de molestarme. Ésa puede ser la actitud de algunos maestros hoy en día, y a menudo lo es. Pero ahora que las posiciones se están invirtiendo [con cheques] y los roles están cambiados, sólo puedo ser duro con los maestros. Que se pongan las pilas, nos traten mejor y nos dejen participar más.

A pesar de la oposición implacable de la institución educativa, creemos que pronto se introducirán los cheques o su equivalente de una forma u otra. Somos más optimistas en esta área que en la de bienestar porque la educación nos preocupa a muchos de nosotros profundamente. Estamos dispuestos a hacer esfuerzos mucho mayores para mejorar la educación de nuestros hijos que para eliminar el despilfarro y la inequidad en la distribución de las ayudas. El descontento con la escolarización ha ido en aumento. Hasta donde podemos ver, una mayor elección de los padres es la única alternativa disponible para reducir ese descontento. El plan de cheques sigue siendo rechazado, pero vuelve a resurgir con cada vez más apoyos.

Educación superior: los problemas

Los problemas de la educación superior en Estados Unidos hoy en día, como los de la educación primaria y secundaria, son duales: calidad y equidad. Pero en ambos aspectos la ausencia de asistencia obligatoria altera mucho el problema. Nadie está obligado por ley a asistir a una institución de educación superior. Como resultado, los estudiantes tienen una amplia gama de opciones para elegir si deciden continuar con su educación. Una amplia gama de opciones alivia el problema de la calidad, pero exacerba el problema de la equidad.

Calidad. Dado que ninguna persona asiste a un colegio o universidad en contra de su voluntad (o quizá la de sus padres), no puede existir una

institución que no satisfaga, al menos en una medida mínima, las demandas de sus estudiantes.

Pero existe otro problema. En las instituciones gubernamentales en las que las tasas de matrícula son bajas, los estudiantes son clientes de segunda clase. Son objeto de caridad sostenidos en parte a expensas del contribuyente. Esta función afecta a los estudiantes, profesores y administradores.

Las bajas tasas de matrícula implican que, si bien los colegios y universidades de la ciudad o del estado atraen a muchos estudiantes serios interesados en obtener una educación, también atraen a muchos hombres y mujeres jóvenes precisamente porque las tasas son bajas, la vivienda residencial y la comida están subvencionadas y, sobre todo, porque hay muchos otros jóvenes. Para ellos, la universidad es un agradable interludio entre la secundaria y el trabajo. Asistir a clases, aprobar exámenes, obtener buenas calificaciones: ése es el precio que pagan por las ventajas, *no* la razón principal por la que están en la escuela.

El resultado es una alta tasa de abandono escolar. Por ejemplo, en la Universidad de California, en Los Ángeles, una de las universidades estatales mejor consideradas del país, sólo alrededor de la mitad de los alumnos inscritos completan los estudios, y para las instituciones gubernamentales de educación superior ésta es una buena tasa de graduación. Algunos de los que abandonan los estudios acuden a otras universidades, pero eso no cambia mucho el panorama.

Otro resultado es que la atmósfera en el aula a menudo es más deprimente que inspiradora. Por supuesto, no es siempre así. Los estudiantes pueden elegir cursos y profesores de acuerdo con su interés. En cada escuela, los estudiantes y profesores serios encuentran la forma de unirse y lograr sus objetivos. Pero, de nuevo, eso es sólo una pequeña compensación por la pérdida de tiempo de los estudiantes y el dinero de los contribuyentes.

Hay buenos maestros en colegios y universidades de la ciudad y del estado, así como estudiantes interesados. Pero las recompensas de los profesores y administradores de las instituciones gubernamentales no se basan en la calidad de la enseñanza. Los miembros de la facultad ascienden en función de sus investigaciones y publicaciones; los administradores ascienden atrayendo mayores asignaciones del Estado. Como resultado, incluso las universidades estatales más famosas, la Universidad de California en Los Ángeles o en Berkeley, la Universidad de Wisconsin o la Universidad de Michigan, no se destacan por la enseñanza universitaria. Su reputación se debe al trabajo de posgrado, la investigación y los equipos deportivos: ahí es donde residen los beneficios.

La situación es muy diferente en las instituciones privadas. En ellas los estudiantes pagan altas tasas que cubren gran parte, si no la mayor parte, del coste de su educación. El dinero proviene de los padres, de las propias ganancias de los estudiantes, de préstamos o de becas. Lo importante es que los estudiantes son los principales clientes: están pagando por lo que obtienen y quieren obtener el valor de su dinero.

La universidad vende educación y los estudiantes la compran. Como en la mayoría de los mercados privados, ambas partes tienen un fuerte incentivo para beneficiarse mutuamente. Si la universidad no proporciona el tipo de educación que desean sus estudiantes, pueden irse a otra parte. Los estudiantes quieren obtener el valor total de su dinero. Como comentó un estudiante universitario del Dartmouth College, una prestigiosa universidad privada: «Cuando ves que cada clase cuesta 35 dólares y piensas en las muchas cosas que podrías hacer con esa cantidad, te aseguro que vas a la clase».

Un resultado es que la proporción de estudiantes que se matriculan en instituciones privadas que completan el curso es mucho mayor que en instituciones gubernamentales: 95 por ciento en Dartmouth, en comparación con 50 por ciento en UCLA. El porcentaje de Dartmouth es probablemente

alto para las instituciones privadas, como lo es el porcentaje de UCLA para las instituciones gubernamentales, pero esa diferencia no es atípica.

En cierto sentido, esta imagen de los colegios y universidades privados está demasiado simplificada. Además de la escolarización, producen y comercializan otros dos productos: monumentos e investigación. Particulares y fundaciones han donado el dinero para la mayoría de los edificios e instalaciones de colegios y universidades privadas, y también para cátedras y becas. Gran parte de la investigación se financia con ingresos de dotaciones o con subvenciones especiales del Gobierno federal u otras fuentes para fines particulares. Los donantes han contribuido por el deseo de promover algo que consideran valioso. Además, los edificios con nombre, las cátedras y las becas también conmemoran a un individuo, por lo que nos referimos a ellos como monumentos.

La combinación de la venta de educación y monumentos ejemplifica el ingenio muy subestimado de la cooperación voluntaria a través del mercado para aprovechar el interés propio para objetivos sociales más amplios. Henry M. Levin, hablando de la financiación de la educación superior, escribe: «[E]s dudoso que el mercado apoye un departamento de estudios clásicos o muchos de los programas de enseñanza en las artes y las humanidades que promueven el conocimiento y los resultados culturales que mejoran la calidad de vida general de nuestra sociedad. La única forma en que estas actividades se sustentarían es mediante subsidios sociales directos», lo que quiere decir subvenciones del Gobierno.²² El Sr. Levin está claramente equivocado. El mercado, interpretado en sentido amplio, ha apoyado actividades sociales de las instituciones privadas. Y es precisamente porque brindan beneficios a la sociedad, en lugar de servir al interés propio inmediato de los proveedores de fondos, por lo que son atractivos para los donantes. Supongamos que la Sra. X quiere honrar a su esposo, el Sr. X. ¿Consideraría ella, o cualquier otra persona, un gran honor que la empresa ABC (que puede ser el verdadero monumento y

contribución al bienestar social del Sr. X) ponga su nombre a una fábrica recién construida? Por otro lado, si la Sra. X financia una biblioteca u otro edificio en una universidad, o una cátedra o beca que recibirá el nombre del Sr. X, eso se considerará como un tributo real al Sr. X. Se considerará así precisamente porque presta un servicio público.

Los estudiantes participan en la tarea conjunta de producir enseñanza, monumentos e investigación de dos maneras. Son clientes, pero también son empleados. Facilitando la venta de monumentos y de investigación, contribuyen a los fondos disponibles para la enseñanza, labrando de esta manera, por así decirlo, parte de su camino. Éste es otro ejemplo de cuán complejas y sutiles son las formas y potencialidades de la cooperación voluntaria.

Muchas instituciones gubernamentales de educación superior son, de hecho, mixtas. Cobran matrícula y así venden educación a los estudiantes. Aceptan obsequios para edificios y similares, y venden monumentos. Aceptan contratos de agencias gubernamentales o de empresas privadas para participar en la investigación. Muchas universidades estatales tienen grandes donaciones privadas: la Universidad de California en Berkeley, la Universidad de Michigan, la Universidad de Wisconsin, por nombrar sólo algunas. Nuestra impresión es que el desempeño educativo de la institución ha sido en general más satisfactorio cuanto mayor es el papel del mercado.

Capital. En general, se ofrecen dos justificaciones para financiar la educación superior con el dinero de los impuestos. Una, sugerida anteriormente por el Sr. Levin, es que la educación superior produce «beneficios sociales», además de los que obtienen los propios estudiantes; la segunda es que se necesita financiación del Gobierno para promover la «igualdad de oportunidades educativas».

i) *Beneficios sociales.* Cuando empezamos a escribir sobre educación superior, teníamos mucha simpatía por la primera justificación. Pero ya no. En el ínterin, hemos tratado de que quienes utilizan este argumento sean

específicos sobre esos supuestos beneficios sociales. La respuesta es casi siempre simplemente malos argumentos económicos. Se nos dice que la nación se beneficia al tener más personas altamente cualificadas y capacitadas, que la inversión en tales habilidades es esencial para el crecimiento económico, que más personas capacitadas elevan la productividad del resto. Estas afirmaciones son correctas. Pero nada de eso implica una razón válida para subsidiar la educación superior. Cada una de estas declaraciones sería igual de correcta si se refiriese al capital físico (máquinas, edificios de fábricas, etcétera), sin embargo, casi nadie concluiría que el dinero de los impuestos debería subsidiar la inversión de capital de General Motors o General Electric. Si la educación superior mejora la productividad económica de las personas, pueden obtener esa mejora a través de mayores ingresos, por lo que tienen un incentivo privado para obtener esta mayor capacitación. La mano invisible de Adam Smith hace que su interés privado sirva al interés social. Va en contra del interés social modificar su interés privado subsidiando la escolarización. Los estudiantes extra —aquellos que sólo irán a la universidad si está subsidiada— son precisamente los que juzgan que los beneficios que reciben son menores que los costes. De lo contrario, estarían dispuestos a pagar los costes ellos mismos.

Ocasionalmente, la respuesta son buenos argumentos económicos, pero está respaldada más por afirmaciones que por evidencias. El ejemplo más reciente está en los informes de una Comisión sobre Educación Superior establecida por la Fundación Carnegie. En uno de sus informes recientes, *Educación superior: ¿Quién paga? ¿Quién se beneficia? ¿Quién debe pagar?*, la comisión resume los supuestos «beneficios sociales». Su lista contiene los argumentos económicos inválidos discutidos en el párrafo anterior, es decir, considera los beneficios de quienes reciben la educación como beneficios para terceros. Pero la lista también incluye algunas supuestas ventajas que en todo caso recibirían personas distintas de quienes

reciben la educación y, de ser así, podrían justificar un subsidio: «promoción general del conocimiento, mayor eficacia política de una sociedad democrática, mayor eficacia social a través de una mejor comprensión y tolerancia mutua entre individuos y grupos, una mayor preservación y extensión del patrimonio cultural». ²³

La Comisión Carnegie es casi la única que habla, al menos de boquilla, sobre los posibles «resultados negativos de la educación superior», poniendo como ejemplo, sin embargo, sólo «las frustraciones individuales resultantes del excedente actual de doctorados [que no es un efecto social, sino individual] y el descontento público con pasadas movilizaciones que surgieron del campus». ²⁴ Observa cuán selectivas y sesgadas son las listas de beneficios y «resultados negativos». En países como la India, el descontento de graduados universitarios que no pueden encontrar un empleo adecuado a su nivel de educación ha sido una fuente de gran malestar social e inestabilidad política. En Estados Unidos, el «descontento público» no fue el único efecto negativo, ni siquiera el más importante, de las «protestas del campus». Mucho más importantes fueron los efectos adversos sobre la dirección de las universidades, sobre la «eficacia política de una sociedad democrática», sobre la «mejora de la sociedad a través de un mejor entendimiento y tolerancia mutua» —todos citados por la comisión, sin calificación, como beneficios sociales de la educación superior.

El informe también es único al reconocer que «sin ningún subsidio público, algunos de los beneficios sociales de la educación superior se darían como *efectos secundarios* de la educación financiada con fondos privados». ²⁵ Aunque la comisión patrocinó numerosos y costosos estudios especializados, no trató de identificar los presuntos efectos sociales de tal manera que se pudiera realizar una estimación cuantitativa aproximada de su importancia o de la medida en que podrían lograrse sin subvenciones públicas. Como resultado, no ofreció evidencia de que los efectos sociales

sean, en general, positivos o negativos, y mucho menos de que cualquier efecto positivo neto sea lo suficientemente importante como para justificar el dinero que los contribuyentes se gastan en educación superior.

La comisión se contentó con concluir que «no existen métodos precisos —ni tampoco imprecisos— para evaluar beneficios individuales y sociales ni los costes públicos y privados». Pero eso no impidió que recomendara con firmeza y sin ambigüedades un aumento en el ya masivo subsidio gubernamental de la educación superior.

A nuestro juicio se trata de un alegato especial, puro y simple. La Comisión Carnegie estuvo encabezada por Clark Kerr, excanciller y presidente de la Universidad de California, en Berkeley. De los dieciocho miembros de la comisión, incluido Kerr, nueve eran o habían sido directores de instituciones de educación superior y otros cinco estaban ligados profesionalmente con instituciones de educación superior. Los cuatro restantes habían servido en el consejo de administración o como regentes de universidades. La comunidad académica no tiene dificultad en reconocer y burlarse de los hombres de negocios cuando marchan a Washington bajo la bandera de la libre empresa para exigir aranceles, cuotas y otros beneficios especiales. ¿Qué diría el mundo académico si en una comisión de la industria siderúrgica, donde catorce de los dieciocho miembros trabajan en esta industria, recomendase una mayor expansión de los subsidios gubernamentales al sector? Sin embargo, no hemos escuchado ninguna queja del mundo académico sobre la recomendación de la Comisión Carnegie.

ii) Igualdad de oportunidades educativas. La promoción de la «igualdad de oportunidades educativas» es la principal justificación que generalmente se ofrece para financiar la educación superior con nuestros impuestos. En palabras de la Comisión Carnegie: «Hemos favorecido [...] [una] mayor redistribución de los desembolsos monetarios para la educación de forma temporal a fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades

educativas». ²⁶ Y en palabras de su pariente la Fundación Carnegie: «La educación superior es [...] una importante vía hacia una mayor igualdad de oportunidades, que favorece cada vez más a quienes proceden de familias de bajos ingresos y a quienes son mujeres y miembros de grupos minoritarios». ²⁷

El objetivo es admirable. La declaración de hecho es correcta. Pero hay un eslabón perdido entre ambos. ¿El objetivo ha sido promovido o se ha visto retrasado por el subsidio del Gobierno? ¿Ha sido la educación superior una «vía importante hacia una mayor igualdad de oportunidades» debido a los subsidios del Gobierno o a pesar de ellos?

Una simple estadística del propio informe de la Comisión Carnegie ilustra el problema de interpretación: un 20 por ciento de los estudiantes de universidades privadas procedían de familias con ingresos inferiores a 5.000 dólares en 1971; el 17 por ciento, de familias con ingresos entre 5.000 y 10.000, y un 25 por ciento de familias con ingresos superiores a 10.000 dólares. En otras palabras, las instituciones privadas brindaron más oportunidades a los jóvenes en la parte inferior y superior de la escala de ingresos que las instituciones gubernamentales. ²⁸

Y esto es sólo la punta del iceberg. Las personas de familias de ingresos medios y altos tienen dos o tres veces más probabilidades de asistir a la universidad que las personas de ingresos bajos, y van a la escuela durante más años en las instituciones más caras (colegios y universidades de cuatro años en lugar de colegios universitarios de dos años). Como resultado, los estudiantes de familias con mayores ingresos son los que más se benefician de los subsidios. ²⁹

Algunas personas de familias pobres sí se benefician del subsidio del Gobierno. En general, son los que más se benefician de las clases más pobres. Tienen cualidades humanas y habilidades que les permitirán beneficiarse de la educación superior, habilidades que también les habrían

permitido ganar unos ingresos más altos sin una educación universitaria. En cualquier caso, están destinados a estar entre los mejores de la comunidad.

Dos estudios detallados, uno de Florida y otro de California, subrayan hasta qué punto el gasto público en educación superior transfiere ingresos de los grupos de ingresos bajos a los de ingresos altos.

El estudio de Florida comparó los beneficios totales que las personas de cada una de las cuatro clases de ingresos recibieron de los gastos del Gobierno en educación superior con los costes en forma de impuestos en 1967-1968. Sólo la clase de ingresos más altos obtuvo una ganancia neta: recibió un 60 por ciento más de lo que pagó. Las dos clases más bajas pagaban un 40 por ciento más de lo que recibían y la clase media casi un 20 por ciento más.³⁰

El estudio de California, correspondiente a 1964, es igual de sorprendente, aunque los resultados clave se presentan de manera un tanto diferente, en términos de familias con y sin hijos en la educación superior pública de California. Las familias con hijos en la educación superior pública recibieron un beneficio neto que variaba entre el 1,5 y el 6,6 por ciento de su ingreso promedio, y el mayor beneficio fue para aquellos que tenían hijos en la Universidad de California y que también tenían un ingreso promedio más alto. Las familias sin hijos en la educación superior pública tenían el ingreso promedio más bajo e incurrieron en un coste neto del 8,2 por ciento de sus ingresos.³¹

Los hechos no son discutibles. Incluso la Comisión Carnegie admite el perverso efecto redistributivo de los gastos del Gobierno en la educación superior, aunque uno debe leer sus informes con mucho cuidado, y de hecho entre líneas, para detectar el sesgo en comentarios tales como: «A esta “clase media” en general [...] le favorece la proporción de subvenciones públicas que recibe. Se puede lograr una mayor equidad a través de una redistribución razonable de los subsidios».³² Su principal solución es más de lo mismo: un gasto gubernamental aún mayor en educación superior.

No conocemos ningún programa de Gobierno que nos parezca tan inequitativo en sus efectos, un mejor ejemplo de la Ley del Director, como el financiamiento de la educación superior. En esta área, quienes pertenecemos a las clases medias y altas hemos engañado a los pobres para que nos subvencionen a gran escala; sin embargo, no sólo no sentimos vergüenza, sino que nos jactamos sin ningún pudor de nuestro egoísmo y espíritu público.

Educación superior: la solución

Es deseable que todo hombre y mujer joven, independientemente de sus ingresos, su posición social, su residencia o la raza de sus padres, tenga la oportunidad de obtener una educación superior, *siempre que esté dispuesto a pagar por ella, ya sea en la actualidad o en el futuro gracias a los ingresos que la educación le permitirá ganar*. Hay argumentos sólidos para proporcionar préstamos suficientes para asegurar oportunidades para todos. Hay razones sólidas para difundir información sobre la disponibilidad de dichos fondos y para instar a los menos privilegiados a aprovechar la oportunidad. No tiene sentido subsidiar a las personas que obtienen educación superior a expensas de quienes no la obtienen. En la medida en que los Gobiernos gestionen instituciones de educación superior, deben cobrar a los estudiantes tarifas correspondientes al coste total de los servicios educativos.

Por muy deseable que sea eliminar los subsidios de los contribuyentes a la educación superior, no parece políticamente factible en la actualidad. En consecuencia, complementaremos nuestra discusión sobre una alternativa a las finanzas públicas con una reforma menos radical: un plan de cheques para la educación superior.

Alternativa a la financiación pública. Los préstamos a tipo fijo para financiar la educación superior tienen el defecto de que existe una gran

diversidad en los ingresos de los graduados universitarios. Algunos lo harán con facilidad. Reembolsar un préstamo a tipo fijo no sería un gran problema para ellos. Pero los que tengan ingresos modestos encontrarán que esta deuda supone una carga pesada. El gasto en educación es una inversión de capital en una empresa arriesgada, por así decirlo, como la inversión en una pequeña empresa recién formada. El método más satisfactorio de financiar tales empresas no es a través de un préstamo a tipo fijo, sino mediante la inversión de capital: «comprando» una participación en la empresa y recibiendo como retorno una parte de las ganancias.

En el ámbito de la educación, la contrapartida sería «comprar» una participación en las perspectivas de ingresos de un individuo, adelantarle los fondos necesarios para financiar su capacitación con la condición de que acepte pagar al inversionista una fracción específica de sus ganancias futuras. De esta forma, un inversor podría recuperar más de su inversión inicial gracias a las personas relativamente exitosas, lo que compensaría el fracaso de las personas sin éxito. Aunque no parece haber ningún obstáculo legal para los contratos privados sobre esta base, pensamos que no se han vuelto comunes sobre todo por la dificultad y los costes de garantizar que se cumplan durante el largo período involucrado. Hace un cuarto de siglo (1955), uno de nosotros publicó un plan para la financiación «equitativa» de la educación superior a través de un organismo gubernamental que podría

financiar o ayudar a financiar la formación de cualquier individuo que cumpliera con unos estándares mínimos de calidad. Pondría a disposición una suma anual limitada durante un número específico de años, siempre que los fondos se gastaran en una institución educativa reconocida. A cambio, el individuo aceptaría pagar al Gobierno cada año un porcentaje específico del exceso de sus ganancias, una suma concreta por cada 1.000 dólares que recibiese del Gobierno. Este pago podría combinarse fácilmente con el del impuesto sobre la renta y, por lo tanto, implicar un mínimo de gastos administrativos adicionales. La suma base debería ser similar a los ingresos promedio estimados sin la capacitación especializada; la proporción de las ganancias pagadas deben calcularse de modo que todo el proyecto se autofinancie. De esta forma, las personas que recibieron la capacitación correrían con su coste total. La cantidad invertida podría entonces determinarse por elección individual. ³³

Más recientemente (1967), un comité designado por el presidente Johnson y encabezado por el profesor Jerrold R. Zacharias, del MIT, recomendó la adopción de una versión específica de este plan bajo el atractivo título «Educational Opportunity Bank» e hizo un estudio extenso y detallado de su factibilidad y de los términos que se requerirían para que fuera autosuficiente.³⁴ Ningún lector de este libro se sorprenderá al saber que la propuesta fue recibida con entusiasmo por parte de la Asociación de Universidades Públicas y de Concesión de Tierras, un buen ejemplo de lo que Adam Smith denominó «la confianza apasionada de la falsedad interesada».³⁵

En 1970, en sus trece recomendaciones para la financiación de la educación superior, la Comisión Carnegie propuso el establecimiento de un Banco Nacional de Préstamos para Estudiantes que otorgaría préstamos a largo plazo con un reembolso parcialmente supeditado a las ganancias. «A diferencia del Banco de Oportunidades Educativas», explicaba la comisión, «el Banco Nacional de Préstamos para Estudiantes nos parece un buen medio para proporcionar fondos complementarios a los estudiantes, y no tanto una forma de financiar los costes educativos totales».³⁶

Más recientemente, algunas universidades, incluida la Universidad de Yale, han considerado o adoptado planes de un pago contingente administrados por la propia universidad. Queda esperanza.

Un plan de cheques para la educación superior. Si el dinero de los impuestos se va a destinar a subsidios para la educación superior, la forma menos mala de hacerlo es mediante un acuerdo de cheques como el discutido anteriormente para las escuelas primarias y secundarias.

Hacer que todas las escuelas públicas cobren cuotas que cubran el coste total de los servicios educativos que brindan y así competir en igualdad de condiciones con las escuelas no gubernamentales. Dividir el total de impuestos que se destina anualmente a la educación superior entre el número de estudiantes que se desea subsidiar por año. Hacer que la cantidad

de los cheques de estudiantes coincida con ese resultado. Permitir el uso de los cheques en cualquier institución educativa que elija el estudiante, siempre y cuando la escolarización cumpla determinados requisitos. Si el número de estudiantes que solicitan cupones es mayor que el número disponible, racionar los cheques conforme con el criterio que la comunidad considere más aceptable: exámenes competitivos, capacidad atlética, ingresos familiares o cualquier otro estándar posible. El sistema resultante seguiría en líneas generales la G. I. Bills sobre la educación de los veteranos, excepto que ésta era mucho más amplia, ya que los beneficios se pusieron a disposición de todos los veteranos.

Como escribimos cuando propusimos por primera vez este plan:

La adopción de tales acuerdos contribuiría a una competencia más efectiva entre varios tipos de escuelas y a una utilización más eficiente de sus recursos. Eliminaría la presión para la asistencia directa del Gobierno a los colegios y universidades privadas y, por lo tanto, preservaría su total independencia y diversidad, al mismo tiempo que les permitiría crecer en relación con las instituciones estatales. También podría tener la ventaja complementaria de fomentar un debate sobre los fines para los que se conceden las subvenciones. La subvención de instituciones, más que de personas, ha conducido a una subvención indiscriminada de todas las actividades apropiadas para dichas instituciones, en lugar de las actividades que requiere el Estado. Incluso un examen superficial sugiere que, si bien las dos clases de subvenciones se superponen, están lejos de ser idénticas.

El argumento de equidad para el acuerdo alternativo [de cheques] es [...] claro. [...] El estado de Ohio, por ejemplo, dice a sus ciudadanos: «Si tiene un joven que quiere ir a la universidad, automáticamente le daremos una beca considerable de cuatro años, siempre que pueda cumplir con los requisitos mínimos y que sea lo suficientemente inteligente como para ir a la Universidad de Ohio [o alguna otra institución apoyada por el Estado]. Si su hijo quiere ir, o usted quiere que él o ella vaya al Oberlin College o a la Universidad Western Reserve, por no hablar de Yale, Harvard, Northwestern, Beloit o la Universidad de Chicago, no habrá ni un centavo para él». ¿Cómo se puede justificar un programa así? ¿No sería mucho más equitativo, y promovería un nivel más alto de becas, dedicar ese dinero a becas sostenibles en cualquier colegio superior o universidad y exigir que la Universidad de Ohio compita en igualdad de condiciones con otros colegios y universidades? ³⁷

Desde que hicimos esta propuesta por primera vez, varios estados han adoptado un programa limitado en esta dirección, destinado a otorgar becas sostenibles en colegios superiores y universidades privadas, aunque sólo en aquellos que pertenezcan al estado en cuestión. Por otro lado, el excelente

programa de becas Regents en el estado de Nueva York, que seguía este mismo espíritu, fue castrado por los grandiosos planes del gobernador Nelson Rockefeller para la Universidad Estatal de Nueva York, modelados a partir de la Universidad de California.

Otro desarrollo importante en la educación superior ha sido un gran aumento de la participación del Gobierno federal en la financiación y sobre todo en la regulación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La intervención ha formado parte de una actividad federal muy ampliada para fomentar la llamada «acción afirmativa», con la idea de obtener mayores derechos civiles. Esta intervención ha despertado gran preocupación entre los profesores y administradores de colegios y universidades, y un mayor rechazo a las actividades de los burócratas federales.

Todo este episodio sería una cuestión de justicia poética si no fuera tan grave para el futuro de la educación superior. La comunidad académica ha estado a la vanguardia de la defensa del intervencionismo cuando se dirige a otros segmentos de la sociedad. Han descubierto los defectos del intervencionismo —su coste, su interferencia en la misión principal de las instituciones y lo contraproducente que es en sí mismo— en cuanto las medidas se les aplicaron a ellos. Ahora se han convertido en víctimas tanto de sus antiguas profesiones de fe como de su propio interés en continuar alimentándose en el comedero federal.

Conclusión

De acuerdo con la práctica común, hemos utilizado «educación» y «escolarización» como sinónimos. Pero la identificación de ambos términos es otro caso de uso de terminología persuasiva. En un uso más cuidadoso de las palabras, no toda escolarización es educación, y viceversa. Muchas

personas con años de escolarización no han sido educadas, y muchas personas bien educadas apenas han sido escolarizadas.

Alexander Hamilton fue uno de los padres fundadores más educados, alfabetizados y eruditos, pero sólo tenía tres o cuatro años de educación formal. Los ejemplos podrían multiplicarse, y sin duda todo lector conoce a individuos con años de escolarización a los que considera poco educados y personas sin escolarización a las que considera ilustradas. El papel cada vez mayor del Gobierno en la financiación y la administración de la educación ha llevado no sólo a un enorme desperdicio del dinero de los contribuyentes, sino también a un sistema educativo mucho más pobre que el que se habría desarrollado si la cooperación voluntaria hubiera desempeñado un papel más importante.

Pocas instituciones en nuestra sociedad se encuentran en un estado más insatisfactorio que las escuelas. Pocas generan más descontento o podrían socavar más nuestra libertad. El *establishment* educativo se levanta en armas en defensa de su poder y los privilegios existentes. Cuenta con el apoyo de muchos ciudadanos que creen en lo público y comparten una perspectiva colectivista. Pero también está amenazado. La disminución de las calificaciones en todo el país, los crecientes problemas de delincuencia, la violencia y el desorden en las escuelas urbanas, la oposición por parte de una abrumadora mayoría de blancos y negros al transporte obligatorio en autobús, la inquietud por parte de muchos profesores y administradores de colegios y universidades bajo la mano dura de los burócratas del HEW, todo ello está produciendo una reacción violenta contra la tendencia hacia la centralización, la burocratización y la socialización de la educación.

En este capítulo hemos tratado de esbozar una serie de sugerencias constructivas: la introducción de un sistema de cheques para la educación primaria y secundaria que daría a los padres de todos los niveles de ingresos la libertad de elegir las escuelas a las que asisten sus hijos; un sistema de financiación de préstamos contingentes para la educación superior que

combine la igualdad de oportunidades con la eliminación de la escandalosa imposición de impuestos a los pobres para pagar la educación superior de los ricos, o, alternatively, un plan de cheques para la educación superior que mejoraría la calidad de estas instituciones y promovería una mayor equidad en la distribución de los impuestos que se utilizan para subsidiar la educación superior.

Estas propuestas son visionarias, pero no impracticables. Los obstáculos residen en la fuerza de los intereses creados y los prejuicios, no en la factibilidad de administrar las propuestas. Hay precursores, programas comparables en funcionamiento en este país y en otros lugares a menor escala. Y reciben apoyo público.

No los lograremos de una vez. Pero en la medida en que avancemos hacia estos u otros programas alternativos con el mismo objetivo, podremos fortalecer los cimientos de nuestra libertad y dar un significado más completo a la igualdad de oportunidades educativas.

¿Quién protege al consumidor?

No es de la benevolencia del carnicero, cervecero o panadero de donde obtendremos nuestra cena, sino de su preocupación por sus propios intereses. Nos dirigimos no a su humanidad, sino a su amor propio, y nunca les hablamos de nuestras propias necesidades, sino de sus ventajas. Nadie que no sea un mendigo elige depender principalmente de la benevolencia de sus conciudadanos.

ADAM SMITH, *La riqueza de las naciones*, vol. I, p. 16

Por supuesto que no podemos depender de la benevolencia para nuestra cena, pero ¿podemos depender por completo de la mano invisible de Adam Smith? Una larga lista de economistas, filósofos, reformadores y críticos sociales han dicho que no. Que el amor propio llevará a los vendedores a engañar a sus clientes. Se aprovecharán de la inocencia e ignorancia de sus clientes para cobrarles de más y darles productos de mala calidad. Engatusarán a los clientes para que compren productos que no desean. Además, como han señalado los críticos, si se deja en manos del mercado, el resultado puede afectar a otras personas, además de a las directamente involucradas. Puede afectar al aire que respiramos, al agua que bebemos, a la seguridad de los alimentos que comemos. Se dice que el libre mercado debe complementarse con otros acuerdos para proteger al consumidor de sí

mismo y de los vendedores avaros, y para protegernos a todos de los efectos indirectos de las transacciones del mercado.

Estas críticas a la mano invisible son válidas, como señalamos en el capítulo 1. La pregunta es si las soluciones que se han recomendado o adoptado para hacerles frente, para complementar el mercado, están bien diseñadas para ese propósito o si, como ocurre con frecuencia, es posible que la cura sea peor que la enfermedad.

Esta cuestión es particularmente relevante hoy. Una serie de eventos iniciados hace menos de dos décadas —la publicación de *Primavera silenciosa* de Rachel Carson, la investigación del senador Estes Kefauver sobre la industria farmacéutica y el ataque de Ralph Nader al Corvair de General Motors como «inseguro a cualquier velocidad»— ha llevado a un cambio importante tanto en el alcance como en el carácter de la participación del Gobierno en el mercado, en nombre de la protección del consumidor.

Desde el Cuerpo de Ingenieros del Ejército en 1824 hasta la Comisión de Comercio Interestatal (ICC, por sus siglas en inglés) en 1887 y la Administración Federal de Ferrocarriles en 1966, las agencias establecidas por el Gobierno federal para regular o supervisar la actividad económica variaron en alcance, importancia y propósito, pero casi todas se ocuparon de una industria específica y tenían poderes bien definidos con respecto a ella. Al menos desde la ICC en adelante, la protección del consumidor —principalmente de su bolsillo— fue un objetivo proclamado por los reformadores.

El ritmo de la intervención se aceleró mucho después del *New Deal*: la mitad de las 32 agencias que existían en 1966 se crearon después de la elección de FDR en 1932. Sin embargo, la intervención siguió siendo bastante moderada y continuó en el ámbito de una sola industria. El Registro Federal, establecido en 1936 para registrar todos los reglamentos, audiencias y otros asuntos relacionados con las agencias reguladoras,

creció, al principio con bastante lentitud, luego con mayor rapidez. Tres volúmenes de 2.599 páginas, que ocupaban unos 15 centímetros de espacio en los estantes, eran suficientes en 1936; doce volúmenes de 10.528 páginas, que ocupaban casi 70 centímetros en los estantes, eran suficientes en 1956, y 13 volúmenes, que contenían 16.850 páginas y ocupaban casi un metro de espacio en los estantes, eran suficientes en 1966.

Entonces ocurrió una verdadera explosión en la actividad reguladora del Gobierno. Al menos 21 nuevas agencias se establecieron durante la siguiente década. En lugar de preocuparse por industrias específicas, cubrieron todos los ámbitos: medio ambiente, producción y distribución de energía, seguridad de los productos, seguridad laboral, etcétera. Además de la preocupación por el bolsillo del consumidor, de protegerlo de la explotación por parte de los vendedores, las agencias de ahora se preocupan por cosas como la seguridad y el bienestar del consumidor, protegiéndolo no sólo de los vendedores, sino también de sí mismo.¹

Los gastos del Gobierno en estas agencias, las más antiguas y las más nuevas, se dispararon: de menos de 1.000 millones de dólares en 1970 a unos 5.000 millones de dólares en 1979. Los precios en general casi se duplicaron, pero estos gastos se quintuplicaron con creces. El número de burócratas gubernamentales empleados en actividades de regulación se triplicó, pasando de 28.000 en 1970 a 81.000 en 1979; el número de páginas en el Registro Federal pasó de 17.660 en 1970 a 36.487 en 1978, ocupando más de 3 metros de espacio en los estantes, cada uno de 3 metros de altura.

Durante la misma década, el crecimiento económico en Estados Unidos se desaceleró drásticamente. De 1949 a 1969, la producción por hora y trabajador de todas las empresas privadas —una medida simple y completa de la productividad— aumentó más del 3 por ciento al año; en la siguiente década, menos de la mitad de rápido; y al final de la década, la productividad en realidad estaba disminuyendo.

¿Por qué vincular estos dos hechos? Uno tiene que ver con garantizar nuestra seguridad, proteger nuestra salud, preservar el aire y el agua limpios; el otro, con la eficacia con la que organizamos nuestra economía. ¿Por qué deberían entrar en conflicto dos cosas buenas? La respuesta es que, independientemente de los objetivos anunciados, todos los movimientos de las últimas dos décadas —el movimiento de los consumidores, el movimiento ecológico, el movimiento de regreso a la tierra, el movimiento *hippy*, el movimiento por los alimentos orgánicos, el movimiento por la vida salvaje, el movimiento por el crecimiento demográfico cero, el movimiento de «lo pequeño es hermoso», el movimiento antinuclear— han tenido una cosa en común. Todos han sido anticrecimiento. Todos se han opuesto a los nuevos desarrollos, a la innovación industrial, a la explotación de los recursos naturales. Las agencias establecidas en respuesta a estos movimientos han impuesto altos costes a una industria tras otra para cumplir con unos requisitos gubernamentales cada vez más detallados y extensos. Han impedido que se produzcan o vendan algunos productos, han requerido que el capital sea invertido para fines improductivos en formas especificadas por los burócratas del Gobierno.

Los resultados han sido trascendentales y amenazan con serlo aún más. Como dijo una vez Edward Teller, el gran físico nuclear: «Tardamos dieciocho meses en construir el primer generador de energía nuclear, ahora tardamos doce años. Eso es progreso». El coste directo de la regulación para el contribuyente es la menor parte de su coste total. Los 5.000 millones al año gastados por el Gobierno se ven abrumados por los costes que le supone a la industria y al consumidor cumplir con las regulaciones. Las estimaciones conservadoras sitúan ese coste en unos 100.000 millones al año. Y éstas no tienen en cuenta el coste de oportunidad para el consumidor, las opciones restringidas y los precios más altos de los productos que están disponibles.

Esta revolución en el papel del Gobierno ha estado acompañada, y en gran parte producida, por un logro en la persuasión pública que debe tener pocos rivales. Pregúntate qué productos son ahora menos satisfactorios y han mostrado una menor mejora con el tiempo. El servicio postal, la educación primaria y secundaria y el transporte de pasajeros por ferrocarril seguramente estarían en los primeros lugares de la lista. Pregúntate qué productos son los más satisfactorios y los que más han mejorado. Los electrodomésticos, televisores y radios, los equipos de alta fidelidad, los ordenadores, los supermercados y centros comerciales seguramente ocuparían un lugar destacado en esa lista.

Todos los productos de mala calidad son producidos por industrias gubernamentales o reguladas por el Gobierno. Todos los productos sobresalientes son producidos por empresas privadas con poca o ninguna participación del Gobierno. Sin embargo, el público, o gran parte de él, ha sido persuadido de que las empresas privadas producen productos de mala calidad, que necesitamos empleados gubernamentales siempre vigilantes para evitar que las empresas vendan productos inseguros y ridículos con precios escandalosos a clientes ignorantes, desprevenidos y vulnerables. Esa campaña ha tenido tanto éxito que estamos en el proceso de entregar a la clase de personas que llevan nuestro servicio postal la tarea mucho más crítica de producir y distribuir energía.

El ataque de Ralph Nader al Corvair, el episodio más notable de la campaña para desacreditar los productos de la industria privada, ejemplifica no sólo la efectividad de esa campaña, sino también cuán engañosa ha sido. Unos diez años después de que Nader dijera que el Corvair es inseguro a cualquier velocidad, una de las agencias que se creó en respuesta a la campaña se puso a probar dicho automóvil. Pasaron un año y medio comparando el desempeño del Corvair con el de otros vehículos comparables, y concluyeron: «El Corvair 1960-1963 se compara favorablemente con los otros vehículos contemporáneos utilizados en las

pruebas». ² Hoy en día existen clubes de fans del Corvair a lo largo del país. Estos coches se han convertido en objetos de colección. Pero para la mayoría de la gente, incluso para los bien informados, el Corvair sigue siendo «inseguro a cualquier velocidad».

La industria ferroviaria y la industria automotriz ofrecen una excelente muestra de la diferencia entre una industria regulada por el Gobierno, protegida de la competencia, y una industria privada sujeta a todos los rigores de la competencia. Ambas industrias atienden al mismo mercado y, en última instancia, brindan el mismo servicio, el transporte. Una industria es atrasada e ineficiente y muestra poca innovación. La principal excepción fue la sustitución de la máquina de vapor por la de diésel. Los vagones de carga de motor diésel apenas se distinguen de los de las máquinas de vapor de una época anterior. El servicio de pasajeros es más lento y menos satisfactorio hoy que hace cincuenta años. Los ferrocarriles están perdiendo dinero y están en proceso de ser absorbidos por el Gobierno. La industria del automóvil, por otro lado, estimulada por la competencia interna y externa y libre para innovar, ha dado pasos agigantados, introduciendo una innovación tras otra, de modo que los automóviles de hace cincuenta años son piezas de museo. Los consumidores se han beneficiado de ello, al igual que los trabajadores y accionistas de la industria automotriz. Impresionante y trágico, porque la industria automotriz rápidamente está siendo cada vez más regulada por el Gobierno. Podemos ver los desarrollos que obstaculizaron los ferrocarriles en la industria de los automóviles, ocurriendo ahora ante nuestros ojos.

La intervención del Gobierno en el mercado está sujeta a sus propias leyes, no a leyes legislativas, sino científicas. Obedece a fuerzas y va en direcciones que pueden tener poca relación con las intenciones o deseos de sus impulsores o partidarios. Ya hemos examinado este proceso en relación con el sistema del bienestar. De la misma forma, está presente cuando el Gobierno interviene en el mercado, ya sea para proteger a los consumidores

contra los precios altos o los productos de mala calidad, promover su seguridad o preservar el medio ambiente. Todo intervencionismo establece posiciones de poder. Cómo se usará ese poder y con qué propósitos depende mucho más de las personas que controlan ese poder y cuáles son sus propósitos que de las metas y objetivos de los patrocinadores iniciales de la intervención.

La Comisión de Comercio Interestatal, que data de 1887, fue la primera agencia establecida a través de una cruzada política encabezada por autoproclamados representantes del consumidor —los Ralph Naders de la época—. Ha pasado por varios ciclos de vida y ha sido exhaustivamente estudiada y analizada. Proporciona un excelente ejemplo para ilustrar la historia de la intervención del Gobierno en el mercado.

La Administración de Alimentos y Medicamentos, establecida inicialmente en 1906 en respuesta a la protesta que siguió a la novela *La jungla*, de Upton Sinclair, que expuso las condiciones insalubres en los mataderos y envasadoras de carne de Chicago, también ha pasado por varios ciclos de vida. Además de su interés intrínseco, sirve como un puente entre el tipo de regulación anterior sobre una industria específica y el tipo de regulación funcional o intersectorial más reciente, debido al cambio que ocurrió en sus actividades después de las enmiendas de Kefauver de 1962.

La Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor, la Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en las Carreteras y la Agencia de Protección Ambiental ejemplifican el tipo más reciente de agencia reguladora, transversal y relativamente despreocupada por el bolsillo del consumidor. Un análisis de éstas en profundidad está mucho más allá de nuestro alcance, pero discutiremos brevemente cómo ejemplifican las mismas tendencias que la Comisión de Comercio Interestatal y plantean los mismos problemas para el futuro.

Aunque la intervención de la energía por parte de los Gobiernos estatales y federales es de larga data, se produjo un salto espectacular después del

embargo de la OPEP en 1973 y la subsiguiente cuadruplicación del precio del crudo.

Si, como argumentaremos, no podemos depender de la intervención del Gobierno para protegernos como consumidores, ¿de qué podemos depender? ¿Qué dispositivos desarrolla el mercado para ese fin? ¿Y cómo se pueden mejorar?

La Comisión de Comercio Interestatal

Tras la guerra civil se produjo una expansión de las vías férreas sin precedentes, simbolizada por la ceremonia del «Golden Spike» en Promontory Point, Utah, el 10 de mayo de 1869, que marcó la unión de los ferrocarriles Union Pacific y Central Pacific, completando la primera ruta transcontinental. Pronto hubo una segunda, tercera e incluso cuarta ruta transcontinental. En 1865 los ferrocarriles ya ocupaban más de 56.000 kilómetros de vía; diez años después, cerca de 120.000 kilómetros, y en 1885, más de 200.000. Hacia 1890 había más de 1.000 líneas férreas. El país estaba literalmente atravesado por ferrocarriles que llegaban a cada aldea remota y cubrían la nación de costa a costa. Los kilómetros de vías férreas en Estados Unidos excedieron las del conjunto del resto del mundo.

La competencia fue feroz. Como resultado, las tarifas de pasajeros eran bajas, supuestamente las más bajas del mundo. Los hombres del ferrocarril, por supuesto, se quejaron de la «competencia despiadada». Cada vez que la economía flaqueaba, en alguna de sus recesiones periódicas, los ferrocarriles quebraban y otros se apoderaban de ellos o simplemente desaparecían del mercado. Cuando la economía revivía, se producía otra oleada de construcción de ferrocarriles.

Los ferroviarios de la época intentaron mejorar su posición uniéndose, formando consorcios, acordando fijar tarifas a niveles rentables y repartiéndose el mercado. Para su consternación, los acuerdos siempre se

rompían. Mientras el resto de los miembros de un consorcio mantuvieran sus tarifas, cualquier miembro podía beneficiarse bajando las suyas y sustrayendo negocio a los demás. Por supuesto, no bajaba las tarifas abiertamente, lo hacía de manera tortuosa para mantener a los otros miembros del grupo en la incertidumbre el mayor tiempo posible. Por lo tanto, tales prácticas surgieron como descuentos secretos para cargadores concretos y precios discriminatorios entre regiones o productos. Tarde o temprano se conocía el recorte de precios y el consorcio colapsaba.

La competencia era más feroz entre puntos distantes y muy concurridos como Nueva York y Chicago. Los cargadores y los pasajeros podían elegir entre una serie de rutas alternativas operadas por diferentes ferrocarriles y también entre los canales que anteriormente cubrían el paisaje. Por otro lado, entre segmentos más cortos de cualquiera de estas rutas, por ejemplo, entre Harrisburg y Pittsburgh, podía haber un solo ferrocarril, que tenía una especie de posición de monopolio, sujeto únicamente a la competencia de medios de transporte alternativos, como canales o ríos. Naturalmente, aprovechaba al máximo su posición de monopolio donde podía y cobraba todo lo que soportara el tráfico.

Un resultado fue que la suma de las tarifas cobradas por los trayectos cortos, o incluso por un trayecto corto, a veces era mayor que la suma total cobrada por un trayecto largo entre dos puntos distantes. Por supuesto, ninguno de los consumidores se quejaba de los bajos precios de los trayectos largos, pero sí lo hacían de los precios de los trayectos cortos. De manera similar, los cargadores favorecidos que obtuvieron descuentos en las guerras secretas de reducción de tarifas no se quejaron, pero aquellos que no obtuvieron los descuentos expresaron sus quejas sobre los «precios discriminatorios».

Los ferrocarriles eran las grandes empresas de la época. Altamente visibles, muy competitivos, vinculados con Wall Street y los centros financieros del Este, eran una fuente constante de rencillas de manipulación

financiera y engaños en las altas esferas. Se convirtieron en un objetivo natural, particularmente para los agricultores del Medio Oeste. El movimiento Grange, que surgió en la década de 1870, atacó a los «ferrocarriles monopolísticos». A ellos se unieron el Partido Greenback, la Farmers' Alliance, y así sucesivamente, todos reivindicando en la Cámara estatal, frecuentemente con éxito, el control gubernamental de las tarifas y prácticas de transporte. El Partido Populista, a través del cual William Jennings Bryan saltó a la fama, pedía no sólo la regulación de los ferrocarriles, sino también la absoluta propiedad y gestión del Gobierno.³ Los caricaturistas de la época disfrutaban representando a los ferrocarriles como pulpos que estrangulaban al país y ejercían una tremenda influencia política, y de hecho así era.

A medida que aumentaba la campaña contra los ferrocarriles, algunos ferroviarios con visión de futuro reconocieron que podían aprovecharla, que podían utilizar al Gobierno federal para hacer cumplir sus acuerdos de fijación de precios y reparto del mercado, y para protegerse de los ataques del Estado y los gobiernos locales. Se unieron a los reformadores para apoyar la regulación gubernamental. El resultado fue el establecimiento de la Comisión de Comercio Interestatal en 1887.

Tardaron alrededor de una década en lograr que la comisión estuviese en pleno funcionamiento. En ese momento, los reformadores se habían trasladado a su próxima cruzada. Los ferrocarriles eran sólo una de sus preocupaciones. Habían logrado su objetivo y no tenían interés más allá de echar un vistazo ocasional a lo que estaba haciendo la ICC. Para los ferroviarios, la situación era completamente diferente. Los ferrocarriles eran su negocio, su principal preocupación. Estaban preparados para dedicarles las 24 horas del día. ¿Y quién más tenía la experiencia para dotar de personal y dirigir la ICC? Pronto aprendieron a usar la comisión para su propio beneficio.

El primer comisionado fue Thomas Cooley, un abogado que había representado a los ferrocarriles durante muchos años. Él y sus asociados buscaron un mayor poder regulador del Congreso, y ese poder les fue otorgado. Como dijo el fiscal general del presidente Cleveland, Richard J. Olney, en una carta al magnate ferroviario Charles E. Perkins, presidente de Burlington & Quincy Railroad, sólo seis años después del establecimiento de la ICC:

La Comisión, dado que sus funciones han sido ahora limitadas por los tribunales, es, o puede ser, de gran utilidad para los ferrocarriles. Satisface el clamor popular por una supervisión gubernamental de los ferrocarriles, al mismo tiempo que esa supervisión es casi enteramente nominal. Además, cuanto más vieja sea una comisión de este tipo, más inclinada se encontrará a adoptar el punto de vista comercial y del sector ferroviario. Se convierte así en una especie de barrera entre las corporaciones ferroviarias y el pueblo, y una especie de protección contra la legislación apresurada y hostil a los intereses ferroviarios. [...] La opción sabia no es destruir la Comisión, sino utilizarla.⁴

La comisión resolvió el problema de la larga-corta distancia. Como no sorprenderá a nadie, lo hizo principalmente elevando las tarifas de larga distancia para igualar la suma de las tarifas de corta distancia. Todos estaban felices, excepto los clientes.

Con el paso del tiempo, los poderes de la comisión se incrementaron y llegó a ejercer un control cada vez más estricto sobre todos los aspectos del negocio ferroviario. Además, el poder pasó de los representantes directos de los ferrocarriles a la creciente burocracia de la ICC. Sin embargo, eso no suponía una amenaza para los ferrocarriles. Muchos de los burócratas procedían de la industria ferroviaria, su trabajo diario tendía a ser con la gente del ferrocarril y su esperanza de una futura carrera lucrativa estaba en los ferrocarriles.

La verdadera amenaza para los ferrocarriles surgió en la década de 1920, cuando los camiones aparecieron como transportes de larga distancia. Las tarifas artificialmente altas de la ICC para los ferrocarriles permitieron que la industria del transporte por carretera creciera a pasos agigantados. No estaba regulado y era altamente competitivo. Cualquiera con suficiente

capital para comprar un camión podía entrar en el negocio. El principal argumento utilizado contra los ferrocarriles en la campaña por la regulación gubernamental —que estos monopolios debían ser controlados para evitar que fueran explotados por el público— no tenía validez alguna para el transporte por carretera.

Sería difícil encontrar una industria que se acercara más a satisfacer los requisitos de lo que los economistas llaman competencia «perfecta».

Pero eso no impidió que los ferrocarriles se movilizaran para que los camiones de larga distancia quedaran bajo el control de la Comisión de Comercio Interestatal. Y lo consiguieron. La Ley de Autotransportes de 1935 otorgó a la ICC jurisdicción sobre los camioneros, pero para proteger a los ferrocarriles, no a los consumidores.

La historia del ferrocarril se repitió con el transporte por carretera. Se cartelizó, se fijaron tarifas, se asignaron rutas. A medida que crecía la industria camionera, los representantes de los camioneros llegaron a tener cada vez más influencia en la comisión y gradualmente reemplazaron a los representantes ferroviarios como la fuerza dominante. La ICC se convirtió en una agencia dedicada a proteger la industria camionera de los ferrocarriles y los camiones no regulados, así como para proteger a los ferrocarriles contra los camiones. Con todo, lo primordial era simplemente proteger su propia burocracia.

Para operar como transportista público interestatal, una empresa de camiones debe tener un certificado de conveniencia y necesidad emitido por la ICC. Tras la aprobación de la Ley de Autotransportes de 1935, de unas 89.000 solicitudes de certificados, la ICC aprobó sólo unas 27.000. «Desde entonces la Comisión se ha mostrado muy reticente a otorgar nuevas facultades competitivas. Además, las fusiones y quiebras de las empresas de camiones existentes han supuesto una gran reducción de éstas, de más de 25.000 en 1939 a 14.648 en 1974. Al mismo tiempo, las toneladas enviadas

por camiones regulados en el servicio interurbano han aumentado de 25,5 millones en 1938 a 698 millones en 1972: se han multiplicado por 27.»⁵

Los certificados se pueden comprar y vender. «El crecimiento en el tráfico, la disminución en el número de empresas y el desincentivo de la competencia por parte de las oficinas de tarifas y las prácticas de la ICC han aumentado considerablemente el valor de los certificados.» Thomas Moore estima que su valor agregado en 1972 estaba entre 2.000 y 3.000 millones de dólares,⁶ un valor que corresponde únicamente a la posición de monopolio otorgada por el Gobierno. Crea riqueza para las personas que poseen los certificados, pero para la sociedad en su conjunto supone una pérdida por la intervención del Gobierno, no una medida de la capacidad productiva. Todos los estudios muestran que la eliminación de la regulación de la ICC del transporte por carretera reduciría drásticamente los costes para los cargadores, según estimaciones de Moore, hasta en tres cuartas partes.

Una empresa de camiones en Ohio, Dayton Air Freight, nos sirve como un ejemplo concreto. Tiene una licencia ICC que le da permiso exclusivo para transportar carga desde Dayton a Detroit. Para dar servicio a otras rutas, ha tenido que comprar derechos a los titulares de licencias de ICC, incluido uno que no posee un solo camión. Ha pagado hasta cien mil dólares al año por el privilegio. Los dueños de la firma han tratado de extender su licencia para cubrir más rutas, hasta ahora sin éxito.

Como dijo uno de sus clientes, Malcolm Richards: «Francamente, no sé por qué la ICC está de brazos cruzados sin hacer nada. Ésta es la tercera vez que apoyamos la solicitud de Dayton Air Freight para ayudarnos a ahorrar dinero, ayudar a la libre empresa, ayudar al país a ahorrar energía. Todo al final se reduce a que el consumidor en definitiva pague estos costes».

Uno de los propietarios de Dayton Air Freight, Ted Hacker, agrega: «En lo que a mí respecta, no existe la libre empresa en el comercio interestatal. Ya no existe en este país. Tienes que pagar el precio, y es muy alto. Y eso

no sólo significa que nosotros tenemos que pagar el precio, sino que el consumidor también lo está pagando».

Pero este comentario debe tomarse con reticencias a la luz del comentario de otro propietario, Herschel Wimmer: «No tengo ningún problema con las personas que ya tienen permisos de la ICC, excepto por el hecho de que éste es un país grande y desde la creación de la ICC en 1936, ha habido pocos nuevos participantes en el negocio. No permiten que ingresen nuevos integrantes en el negocio y compitan con los que ya están dentro».

Suponemos que esto refleja una reacción que ya hemos visto muchas veces entre los ferroviarios y los camioneros: dadnos un certificado o concedednos una dispensa de las reglas; no eliminéis la expedición de certificados o el sistema de regulación gubernamental. En vista de los intereses creados que han surgido, esa reacción es totalmente comprensible.

Volviendo a los ferrocarriles, los efectos de la intervención del Gobierno aún no han terminado. Las reglas cada vez más rígidas impidieron que los ferrocarriles se adaptaran de manera efectiva al surgimiento de automóviles, autobuses y aviones como alternativa para el tráfico de pasajeros de larga distancia. Una vez más recurrieron al Gobierno, esta vez para la nacionalización del tráfico de pasajeros en la forma de Amtrak. El mismo proceso está ocurriendo en el transporte de mercancías. Gran parte de las vías del ferrocarril en el Noreste se ha nacionalizado a través de la creación de Conrail, tras la dramática quiebra del Ferrocarril Central de Nueva York. Es muy probable que ésa sea también la perspectiva para el resto de la industria ferroviaria.

Las líneas aéreas imitaron la historia del ferrocarril y el transporte por carretera. Cuando se estableció la Junta de Aeronáutica Civil en 1938, asumió el control de diecinueve líneas troncales nacionales. Hoy en día hay aún menos, a pesar del enorme crecimiento de los viajes aéreos y de las numerosas solicitudes de «certificados de conveniencia y necesidad

públicas». La historia del aerotransporte difiere en un aspecto importante. Por una variedad de razones —entre ellas el exitoso recorte de precios a través del Atlántico por parte de Freddie Laker, emprendedor y propietario británico de una importante aerolínea internacional, así como la personalidad y habilidad de Alfred Kahn, expresidente de la Junta de Aeronáutica Civil—, recientemente se ha producido una desregulación considerable de las tarifas aéreas, tanto administrativa como legislativamente. Éste es el primer paso importante en cualquier sector que quiera situarse lejos del control del Gobierno y tener una mayor libertad. Su espectacular éxito —tarifas más bajas, pero mayores ganancias para las aerolíneas— ha alentado un movimiento hacia cierta desregulación del transporte. Sin embargo, poderosas fuerzas, particularmente en la industria del transporte por carretera, están organizando su oposición a la desregulación, por lo que hasta ahora es sólo una débil esperanza.

Un efecto irónico del problema de larga-corta distancia en la industria aérea surgió recientemente. En este caso, la discrepancia fue opuesta a la de los trenes: la tarifa de corta distancia era la más baja. El caso ocurrió en California, que es lo suficientemente grande como para admitir varias aerolíneas importantes que vuelan únicamente dentro del estado y, como resultado, no estaban sujetas al control de la Junta de Aeronáutica Civil. La competencia en la ruta entre San Francisco y Los Ángeles produjo una tarifa intraestatal mucho más baja que la tarifa que la Junta permitía cobrar a las líneas interestatales por el mismo viaje.

Lo irónico es que se presentó denuncia ante la Junta sobre la discrepancia en 1971 por parte de Ralph Nader, autoproclamado defensor del consumidor. Da la casualidad de que una de las filiales de Nader había publicado un excelente análisis de la ICC, destacando, entre otras cosas, cómo se resolvía la discriminación entre la larga y la corta distancia. Nader no podría haberse hecho demasiadas ilusiones sobre cómo se resolvería el caso de la aerolínea. Como habría adivinado cualquier estudioso de la

regulación, el fallo de la Junta, posteriormente ratificado por la Corte Suprema, requería que las empresas intraestatales aumentaran sus tarifas para igualarlas a las del organismo estatal. Afortunadamente, el fallo quedó en suspenso debido a tecnicismos legales y puede volverse irrelevante por la desregulación de las tarifas aéreas.

La ICC ilustra lo que podría llamarse la historia natural de la intervención del Gobierno. Un mal real o imaginario conduce a hacer algo al respecto. Se forma una coalición política formada por reformadores sinceros y altruistas, y por partidos igualmente y sinceramente interesados. Los objetivos incompatibles de los miembros de la coalición (por ejemplo, precios bajos para los consumidores y precios altos para los productores) se pasan por alto con una fina retórica sobre «el interés público», la «competencia leal» y otros conceptos similares. La coalición logra que el Congreso (o una entidad estatal) apruebe una ley. El preámbulo de la ley rinde homenaje a la retórica y el cuerpo de la ley otorga poder a los funcionarios gubernamentales para «hacer algo». Los reformadores magnánimos experimentan un resplandor de triunfo y dirigen su atención a nuevas causas. Los interesados se ponen manos a la obra para asegurarse de que el poder se utilice en su beneficio, generalmente con éxito, lo cual engendra problemas, que se solucionan ampliando el alcance de la intervención. La burocracia pasa factura de modo que incluso los intereses especiales iniciales quedan olvidados. Al final los efectos son precisamente los contrarios a los objetivos de los reformadores y, por lo general, ni siquiera alcanzan los objetivos de los intereses especiales. Sin embargo, la actividad está tan firmemente establecida y se han creado tantos intereses relacionados con ella que la derogación de la legislación inicial es casi inconcebible. No obstante, se requiere una nueva legislación gubernamental para hacer frente a los problemas producidos por la legislación anterior y así comienza un nuevo ciclo.

La ICC revela claramente cada uno de estos pasos, desde la curiosa coalición responsable de su establecimiento hasta el comienzo de un segundo ciclo con el establecimiento de Amtrak, cuya única relevancia es que está en gran parte libre de la regulación de la ICC y, por lo tanto, puede hacer lo que ésta no permitiría que hicieran los ferrocarriles individuales. La retórica, por supuesto, era que Amtrak tiene como propósito mejorar el transporte ferroviario de pasajeros. Fue apoyado por los ferrocarriles porque permitiría eliminar gran parte del servicio de pasajeros existente en ese momento. El excelente y rentable servicio de pasajeros de la década de 1930 se había deteriorado y se había vuelto muy poco rentable como resultado de la competencia del avión y el automóvil privado. Sin embargo, la ICC no permitiría que los ferrocarriles redujeran el servicio. Amtrak ahora lo está reduciendo y subsidia lo que queda.

Si la ICC nunca se hubiera establecido y se hubiera dejado que operaran las fuerzas del mercado, Estados Unidos tendría hoy un sistema de transporte mucho más satisfactorio. La industria ferroviaria sería más ágil y más eficiente como resultado de una mayor innovación tecnológica impulsada por la competencia y el rápido ajuste de las rutas a las demandas cambiantes del tráfico. Los trenes de pasajeros podrían servir a menos comunidades, pero las instalaciones y el equipo serían mucho mejores de lo que son ahora, y el servicio sería más conveniente y rápido.

De manera similar, habría más empresas de camiones, aunque podría haber menos camiones debido a una mayor eficiencia y menos gastos, evitando los viajes de regreso vacíos y las rutas indirectas que ahora exigen las regulaciones de la ICC. Los costes serían más bajos y el servicio mejor. El lector que haya tenido ocasión de utilizar una empresa con licencia de la ICC para trasladar sus efectos personales no tendrá dificultad en aceptar ese juicio. Aunque no hablamos desde nuestra experiencia personal, sospechamos que esto también es cierto para los transportistas comerciales.

La estructura de la industria del transporte podría ser radicalmente diferente, involucrando quizá un mayor empleo de sistemas de transporte combinados. Una de las pocas operaciones ferroviarias privadas rentables en los últimos años ha sido un servicio de transporte de personas con sus automóviles en el mismo tren. Sin duda, el modelo *piggyback* se habría introducido mucho antes y podrían haber surgido muchas otras combinaciones.

Un argumento importante para dejar que las fuerzas del mercado actúen es la dificultad misma de imaginar cuál sería el resultado. Lo único que es seguro es que no sobreviviría ningún servicio que los usuarios no valoren lo suficiente como para pagar por él y a un precio que genere a las personas que brindan el servicio un mayor ingreso que las alternativas disponibles. Ni los usuarios ni los productores podrían meter la mano en el bolsillo de nadie para mantener un servicio que no cumpliera con esta condición.

Administración de Alimentos y Medicamentos

A diferencia de la ICC, la segunda gran incursión del Gobierno federal en la protección del consumidor —la Ley de Alimentos y Medicamentos de 1906— no surgió de las protestas por los altos precios, sino de la preocupación por la seguridad de los alimentos. Era la época del *muckraker*, del periodismo de investigación, Upton Sinclair había sido enviado por un periódico socialista a Chicago para investigar las condiciones en los corrales. El resultado fue su famosa novela, *La jungla*, que escribió para crear simpatía por los trabajadores, pero que hizo mucho más por despertar la indignación ante las condiciones insalubres en las que se procesaba la carne. Como dijo Sinclair: «Apunté al corazón del público y, por accidente, le di en el estómago».

Mucho antes de que apareciera *La jungla* y cristalizara el sentimiento público a favor de la legislación, organizaciones como la Unión Cristiana de

Mujeres por la Abstinencia y la Sociedad Nacional de la Abstinencia habían formado el Congreso Nacional de Alimentos y Medicamentos Puros (1898) para hacer campaña a favor de una legislación que eliminara las medicinas alternativas, en su mayoría mezcladas con una gran cantidad de alcohol, lo que permitía que se compraran y consumieran bebidas alcohólicas bajo la apariencia de medicinas. Eso explica la participación de los grupos por la abstinencia.

Aquí los reformadores también tenían intereses especiales. Los envasadores de carne «aprendieron muy pronto en la historia de la industria que no les beneficiaba envenenar a sus clientes, especialmente en un mercado competitivo en el que el consumidor podía irse a otra parte». Estaban especialmente preocupados por las restricciones a la importación de carne estadounidense impuestas por los países europeos, alegando como excusa que la carne estaba en malas condiciones. Aprovecharon con entusiasmo la oportunidad de que el Gobierno certificara que la carne estaba en perfectas condiciones y al mismo tiempo pagase por la inspección.⁷

Otro componente de interés especial fue proporcionado por los farmacéuticos y médicos a través de sus asociaciones profesionales, aunque su participación fue más compleja y menos resueltamente económica que la de los envasadores de carne o de los ferrocarriles en el establecimiento de la ICC. Su interés económico era claro: los medicamentos y remedios patentados vendidos directamente al consumidor por curanderos y de formas alternativas competían con sus servicios. Más allá de esto, tenían un interés profesional en los tipos de drogas y medicinas disponibles, y eran muy conscientes del peligro que suponían los remedios inútiles que prometían curas milagrosas para todo, desde el cáncer hasta la lepra. El espíritu público y el interés propio coincidieron.

La ley de 1906 se limitó en gran medida a la inspección de alimentos y el etiquetado de medicamentos patentados, aunque, más por accidente que

por diseño, también sometió a control los medicamentos recetados, un poder que no se utilizó hasta mucho más tarde. La autoridad reguladora, a partir de la cual se desarrolló la actual Administración de Alimentos y Medicamentos, se ubicó en el Departamento de Agricultura. Hasta los últimos quince años, ni la agencia inicial ni la Administración tuvieron mucho efecto en la industria farmacéutica.

Había pocos fármacos nuevos importantes hasta que apareció la sulfanilamida a mediados de 1937. Después ocurrió el desastre del Elixir Sulfanilamida, como resultado de los esfuerzos de un farmacéutico por hacer que la sulfanilamida pudiera ser consumida por los pacientes que no podían tomar las cápsulas. La combinación del solvente que usó y la sulfanilamida resultó mortal. Al final de la tragedia, «Habían muerto 108 personas: 107 pacientes que habían tomado el “elixir”, y el farmacéutico, que se había suicidado». «Los propios fabricantes aprendieron de esta experiencia la responsabilidad que implicaba la comercialización de medicamentos e implementaron pruebas de seguridad previas a la comercialización.»⁸ También se dieron cuenta de que la protección del Gobierno podría ser valiosa para ellos. El resultado fue la Ley de Alimentos, Medicamentos y Cosméticos de 1938, que amplió el control del Gobierno sobre la publicidad y el etiquetado, y exigió que la Administración aprobara la seguridad de todos los nuevos medicamentos antes de su comercialización interestatal. La aprobación tenía que ser otorgada o denegada en un plazo de 180 días.

Se desarrolló una relación simbiótica entre la industria farmacéutica y la Administración hasta que ocurrió otra tragedia, el episodio de la talidomida de 1961-1962. La Administración había mantenido la talidomida fuera del mercado estadounidense según las disposiciones de la ley de 1938, aunque los médicos habían distribuido cantidades limitadas del medicamento con fines experimentales. Esta distribución limitada terminó cuando surgieron informes sobre bebés con deformaciones en Europa cuyas madres habían

tomado talidomida durante el embarazo. Las protestas posteriores se convirtieron en ley en 1962 con enmiendas que se habían desarrollado a partir de investigaciones del senador Kefauver sobre la industria farmacéutica el año anterior. La tragedia también cambió radicalmente el sentido de las enmiendas. Kefauver se preocupó principalmente por las acusaciones de que medicamentos de valor dudoso se vendían a precios indebidamente altos —la queja habitual sobre la explotación del consumidor por parte de negocios monopólicos—. Tal como se promulgó, las enmiendas se ocupaban más de la calidad que del precio. «Añadieron un requisito de prueba de eficacia al requisito de prueba de seguridad de la ley de 1938, y eliminaron la restricción de tiempo en la disposición de la Administración a una solicitud de nuevo medicamento. Ahora no se puede comercializar ningún medicamento nuevo a menos y hasta que la Administración determine que existe evidencia sustancial no sólo de que es seguro, como requiere la ley de 1938, sino de que es efectivo en su uso previsto.»⁹

Las enmiendas de 1962 coincidieron con una serie de eventos que produjeron una explosión en la intervención del Gobierno y un cambio en su dirección: la tragedia de la talidomida, *Primavera silenciosa* de Rachel Carson, que lanzó el movimiento ecologista, y la controversia creada por *Unsafe at Any Speed* de Ralph Nader. La Administración participó en el cambio del papel del Gobierno y se volvió mucho más activista que nunca. La prohibición de los ciclamatos y la amenaza de prohibir la sacarina han recibido mayor atención del público, pero de ninguna manera son las acciones más importantes de la Administración.

Nadie puede estar en desacuerdo con los objetivos de la legislación que culminó con las reformas de 1962. Por supuesto, es deseable que el público esté protegido de los medicamentos inseguros e inútiles. Sin embargo, también lo es que se estimule el desarrollo de nuevos fármacos y que éstos se pongan a disposición de quienes puedan beneficiarse de su efecto lo

antes posible. Como suele ser el caso, un buen objetivo entra en conflicto con otros buenos objetivos. La seguridad y la precaución en una dirección pueden significar la muerte en otra.

Las preguntas cruciales son si la regulación de la Administración ha sido eficaz para conciliar estos objetivos y si puede haber mejores formas de hacerlo. Estas cuestiones han sido estudiadas con gran detalle. A estas alturas, se han acumulado pruebas considerables que indican que la regulación de la Administración es contraproducente, que ha hecho más daño al retrasar la producción y distribución de medicamentos valiosos que al impedir la distribución de medicamentos dañinos o ineficaces.

El efecto sobre la tasa de innovación de nuevos medicamentos es notable: el número de «nuevas sustancias químicas» introducidas cada año ha disminuido más del 50 por ciento desde 1962. Igualmente, ahora hace falta mucho más tiempo para que un nuevo medicamento sea aprobado y, en parte como resultado de ello, el coste de desarrollar un nuevo fármaco se ha multiplicado por mucho. Según una estimación en la década de 1950 y principios de la de 1960, costaba alrededor de medio millón de dólares y se requerían alrededor de veinticinco meses para desarrollar un nuevo fármaco y llevarlo al mercado. Teniendo en cuenta la inflación desde entonces, el coste debería aumentar a poco más de un millón. Hacia 1978, «costaba 54 millones de dólares y alrededor de ocho años de esfuerzo sacar un fármaco al mercado»: un coste cien veces mayor y una cuadruplicación del tiempo, en comparación con una duplicación de los precios en general.¹⁰ Como resultado, las empresas ya no pueden permitirse el lujo de desarrollar nuevos medicamentos en Estados Unidos para pacientes con enfermedades raras. Cada vez más, deben depender de medicamentos con un alto volumen de ventas. Estados Unidos, líder durante mucho tiempo en el desarrollo de nuevos medicamentos, está pasando rápidamente a un segundo plano. Y ni siquiera podemos beneficiarnos completamente de los desarrollos en el extranjero porque la Administración normalmente no acepta pruebas del

extranjero como prueba de eficacia. El resultado final bien puede ser el mismo que en el tráfico ferroviario de pasajeros, la nacionalización del desarrollo de nuevos fármacos.

El llamado «retraso de los medicamentos» que ha resultado se manifiesta en la disponibilidad relativa de medicinas en Estados Unidos y otros países. Un cuidadoso estudio realizado por el Dr. William Wardell, del Centro para el Estudio del Desarrollo de Medicamentos de la Universidad de Rochester, demuestra, por ejemplo, que en Gran Bretaña hay muchos más medicamentos que no están disponibles en Estados Unidos que a la inversa, y que los medicamentos disponibles en ambos países estuvieron generalmente antes en el mercado en Gran Bretaña. Como dijo el Dr. Wardell en 1978:

Si examinas la importancia terapéutica de los medicamentos que no han llegado a Estados Unidos pero están disponibles en algún lugar del resto del mundo, como Gran Bretaña, puedes encontrar numerosos ejemplos en los que el paciente sale perdiendo. Por ejemplo, hay uno o dos medicamentos llamados bloqueadores beta, que ahora parece que pueden prevenir la muerte después de un ataque al corazón (a esto lo llamamos prevención secundaria de la muerte coronaria después de un infarto de miocardio), que, si estuvieran disponibles aquí, podrían salvar alrededor de diez mil vidas al año en Estados Unidos. En los diez años posteriores a las enmiendas de 1962, no se aprobó ningún fármaco para la hipertensión (es decir, para el control de la presión arterial) en Estados Unidos, mientras que en Gran Bretaña se aprobaron varios. En toda el área cardiovascular, sólo se aprobó un fármaco en el quinquenio de 1967 a 1972. Y esto se puede correlacionar con problemas organizacionales conocidos en la Administración.

Las implicaciones para el paciente son que las decisiones terapéuticas que solían ser exclusivas del médico y del paciente se toman cada vez más a nivel nacional, en comités de expertos, y estos comités y la agencia para la que actúan, la Administración de Alimentos y Medicamentos, están muy orientados a evitar los riesgos, por lo que existe una tendencia a que tengamos medicamentos que sean más seguros, pero menos efectivos. Ahora, he escuchado algunas declaraciones notables de algunos de estos comités de asesores en los que, al considerar los medicamentos, se dice que «no hay suficientes pacientes con una enfermedad de esta gravedad para justificar la comercialización de este medicamento para uso general». Eso está bien si lo que está tratando de hacer es minimizar la toxicidad de los medicamentos para toda la población, pero si tú eres uno de esos «pacientes insuficientes» y tienes una enfermedad que es de alta gravedad o una enfermedad muy rara, entonces mala suerte para ti.

Teniendo en cuenta todo ello, ¿pueden estos costes no estar justificados por la ventaja de mantener fuera del mercado medicamentos peligrosos para prevenir desastres como el de la talidomida? El estudio empírico más

cuidadoso sobre esta cuestión que se ha hecho, de Sam Peltzman, concluye que la evidencia es inequívoca: que el daño ha superado con creces el beneficio. Explica su conclusión en parte señalando que «las sanciones impuestas por el mercado a los vendedores de medicamentos ineficaces antes de 1962 parecen haber sido suficientes para dejar poco margen de mejora por parte de una agencia reguladora».¹¹ Después de todo, los fabricantes de talidomida terminaron pagando decenas de millones de dólares por los daños, sin duda un fuerte incentivo para evitar episodios similares. Por supuesto, seguirán ocurriendo errores —la tragedia de la talidomida fue uno de ellos—, pero también habrá errores bajo la regulación gubernamental.

La evidencia confirma lo que sugiere fuertemente el razonamiento general. No es casualidad que la Administración, a pesar de tener las mejores intenciones, actúe para desalentar el desarrollo y prevenir la comercialización de medicamentos nuevos y potencialmente útiles.

Ponte en el lugar de un funcionario de la Administración encargado de aprobar o desaprobar un nuevo medicamento. Puedes cometer dos errores muy diferentes:

1. Aprobar un fármaco que, debido a efectos secundarios imprevistos, provoque la muerte o discapacidad grave de un número considerable de personas.
2. Rechazar la aprobación de un medicamento que es capaz de salvar muchas vidas o aliviar una gran angustia y que no tiene efectos secundarios adversos.

Si cometes el primer error, aprobar una talidomida, tu nombre aparecerá en la portada de todos los periódicos. Caerás en desgracia. Si cometes el segundo error, ¿quién lo sabrá?: la firma farmacéutica que promociona el nuevo fármaco, que será descartada como ejemplo de empresarios codiciosos con corazones de piedra, y unos pocos químicos y médicos

descontentos involucrados en el desarrollo y prueba del nuevo producto. Las personas cuyas vidas podrían haberse salvado no estarán presentes para protestar. Sus familias no tendrán forma de saber que sus seres queridos perdieron la vida debido a la «precaución» de un funcionario anónimo de la Administración.

En vista del contraste entre el abuso vertido sobre las compañías farmacéuticas europeas que vendían la talidomida y la fama y el reconocimiento que ha recibido la mujer que detuvo la aprobación de la talidomida en Estados Unidos (la Dra. Frances O. Kelsey, que recibió una medalla de oro por su Distinguido Servicio Gubernamental de manos de John F. Kennedy), ¿hay alguna duda de qué error estarías más interesado en evitar? Con la mejor voluntad del mundo, tú o yo, si estuviéramos en esa posición, tenderíamos a rechazar o posponer la aprobación de muchos buenos medicamentos para evitar incluso la remota posibilidad de aprobar un medicamento que tendrá efectos secundarios de interés periodístico.

Este sesgo inevitable se ve reforzado por la reacción de la industria farmacéutica. El sesgo conduce a estándares excesivamente estrictos. Obtener la aprobación se vuelve más costoso, lento y arriesgado. La investigación de nuevos medicamentos se vuelve menos rentable. Cada empresa tiene menos que temer de los esfuerzos de investigación de sus competidores. Las empresas y los medicamentos existentes están protegidos de la competencia. Se desaconseja la entrada de nuevos competidores. La investigación que se realice se concentrará en las menos controvertidas y, por tanto, menos innovadoras, de las nuevas posibilidades.

Cuando uno de nosotros sugirió en una columna de *Newsweek* (8 de enero de 1973) que por estas razones se debería abolir la Administración, la columna suscitó cartas de farmacéuticos que contaban sus historias para confirmar la acusación de que la Administración estaba frustrando el desarrollo de fármacos. Pero la mayoría también dijo algo como: «Contrariamente a su opinión, no creo que la Administración deba ser

abolida, pero sí creo que su poder debería» modificarse de tal o cual manera.

Una columna posterior, titulada «Gatos que ladran» (19 de febrero de 1973), respondió:

¿Qué pensarías de alguien que dijera: «Me gustaría tener un gato siempre que ladrara»? Pues tu declaración de que estás a favor de una Administración siempre que se comporte como tú crees que es deseable es exactamente lo mismo. Las leyes biológicas que especifican las características de los gatos no son más rígidas que las leyes políticas que especifican el comportamiento de las agencias gubernamentales una vez establecidas. La forma en que se comporta la Administración y las consecuencias adversas no es un accidente ni el resultado de un error humano fácilmente corregible, sino una consecuencia de su constitución, de la misma forma que un maullido está relacionado con la constitución de un gato. Como científico natural, reconoces que no puedes asignar características a las entidades químicas y biológicas, no puedes exigir que los gatos ladren o que el agua se queme. ¿Por qué supones que la situación es diferente en las ciencias sociales?

Está muy extendido el error de suponer que la conducta de los organismos sociales puede moldearse a voluntad. Es el error fundamental de la mayoría de los denominados reformadores. Explica por qué sienten tan a menudo que la culpa es del hombre, no del «sistema»; que la manera de resolver los problemas es «echando fuera a los sinvergüenzas» y poniendo a cargo a personas bienintencionadas. Explica por qué sus reformas, cuando se logran ostensiblemente, a menudo se desvían.

El daño causado por la Administración no es el resultado de los defectos de las personas a su cargo —a menos que sea un defecto ser humano—. Muchos han sido funcionarios capaces y dedicados. Sin embargo, las presiones sociales, políticas y económicas determinan el comportamiento de las personas a cargo de una agencia gubernamental en mucho mayor medida. Sin duda hay excepciones, pero son raras, casi tan raras como los gatos que ladran. Eso no significa que una reforma efectiva sea imposible. Pero requiere tener en cuenta las leyes políticas que rigen el comportamiento de las agencias gubernamentales, no simplemente reprender a los funcionarios por su ineficiencia y despilfarro o cuestionar sus motivos e instarlos a hacerlo mejor. La Administración hizo mucho

menos daño antes de que las enmiendas de Kefauver alteraran las presiones y los incentivos de los funcionarios públicos.

Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor

La Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor (CPSC, por sus siglas en inglés) ejemplifica el cambio en la actividad reguladora durante la última década más o menos, que afecta a todas las industrias. Su principal preocupación no es el precio o el coste, sino la seguridad. Tiene una amplia autoridad discrecional y opera sólo bajo los mandatos más generales.

Puesta en marcha el 14 de mayo de 1973, «[l]a Comisión tiene el mandato específico de proteger al público contra riesgos de lesiones por productos de consumo, ayudar a los consumidores a evaluar la seguridad de estos productos, desarrollar estándares para productos, minimizar conflictos por estos estándares a nivel federal, estatal y local, y promover la investigación sobre las causas y la prevención de muertes, enfermedades y lesiones relacionadas con el producto». ¹²

Su autoridad cubre «cualquier artículo o componente producido o distribuido para la venta a un consumidor [...] o para el uso, consumo o disfrute personal de un consumidor», excepto para «tabaco y productos del tabaco, vehículos de motor y equipos de vehículos de motor, medicinas, comida, aeronaves y componentes de aeronaves, ciertos barcos y otros artículos» —casi todos cubiertos por otras agencias reguladoras como la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, la Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en las Carreteras, la Administración de Alimentos y Medicamentos, la Administración Federal de Aviación y la Guardia Costera. ¹³

Aunque la CSPC está en sus primeras etapas, es probable que se convierta en una agencia importante que tendrá efectos de gran alcance en

los productos y servicios que compramos. Ha realizado pruebas y emitido normas sobre productos que van desde las cajas de cerillas hasta las bicicletas, las pistolas de juguete para niños, los televisores, los contenedores de basura o las luces de Navidad.

El objetivo de tener productos más seguros es obviamente deseable, pero ¿a qué precio y bajo qué estándares? «Riesgo irrazonable» no es un término científico que aporte una especificación objetiva. ¿Qué nivel de decibelios de ruido de una pistola de fogeo supone un «riesgo irrazonable» para la audición de un niño (o de un adulto)? El espectáculo de «expertos» entrenados y bien pagados con orejeras disparando con pistolas como parte del proceso de tratar de responder esa pregunta difícilmente puede infundir en el contribuyente la confianza de que su dinero se está gastando con sensatez. Una bicicleta «más segura» puede ser más lenta, más pesada y más costosa que una bicicleta menos «segura». ¿Con qué criterios pueden los burócratas de la CSPC, al emitir sus normas, decidir cuánta velocidad sacrificar, cuánto peso agregar, cuánto coste adicional imponer para lograr una determinada seguridad adicional? ¿Los estándares «más seguros» producen más seguridad o sólo fomentan una menor atención y cuidado por parte del usuario? Después de todo, la mayoría de los accidentes de bicicleta y similares son causados por un descuido o errores humanos.

La mayoría de estas preguntas no admiten respuestas objetivas, sin embargo, deben responderse implícitamente en el transcurso de la elaboración y la emisión de la regulación. Las respuestas reflejarán en parte los juicios arbitrarios de los funcionarios involucrados, ocasionalmente el juicio de los consumidores u organizaciones de consumidores que tengan un interés especial en el artículo en cuestión, pero principalmente la influencia de los fabricantes de los productos. En general, son los únicos que tienen suficiente interés y experiencia para comentar con conocimiento las normas propuestas. De hecho, gran parte de la formulación de normas simplemente se ha puesto en manos de las asociaciones comerciales. Puedes estar seguro

de que esas normas acabarían favoreciendo el interés de los miembros de la asociación, con la vista puesta en protegerse de la competencia, tanto de posibles nuevos productores nacionales como de productores extranjeros. El resultado será fortalecer la posición competitiva de los fabricantes nacionales existentes, y encarecer y dificultar la innovación y el desarrollo de productos nuevos y mejorados.

Cuando los productos ingresan en el mercado en el curso habitual de los acontecimientos, existe la oportunidad de experimentar, de probar y errar. Sin duda, se producen productos de mala calidad, se cometen errores, aparecen defectos insospechados. Pero los errores suelen ser de pequeña escala, aunque algunos son importantes —como en el caso reciente del neumático radial Firestone 500— y pueden corregirse gradualmente. Los consumidores pueden experimentar por sí mismos, decidir qué funciones les gustan y cuáles no.

Cuando el Gobierno interviene a través de la CSPC, la situación es diferente. Se deben tomar muchas decisiones antes de que el producto haya sido sometido a un extenso ensayo y error en el uso real. Los estándares no se pueden ajustar a diferentes necesidades y gustos. Deben aplicarse uniformemente a todos. Inevitablemente, a los consumidores se les negará la oportunidad de experimentar con una variedad de alternativas. Se seguirán cometiendo errores, y cuando se cometan, es casi seguro que serán importantes.

Dos ejemplos de la CSPC ilustran el problema. En agosto de 1973, sólo tres meses después de comenzar a operar, «prohibió ciertas marcas de adhesivos en spray por ser un peligro inminente. Su decisión se basó principalmente en los hallazgos preliminares de un investigador académico que afirmó que podrían causar defectos de nacimiento. Tras una investigación más exhaustiva que no pudo corroborar el informe inicial, la Comisión levantó la prohibición en marzo de 1974».¹⁴

Esa pronta admisión del error es muy encomiable y muy inusual para una agencia gubernamental. Sin embargo, no evitó el daño. «Parece que al menos nueve mujeres embarazadas que habían usado los adhesivos en aerosol reaccionaron a la noticia de la decisión inicial de la comisión abortando. Decidieron no continuar sus embarazos por miedo a que los bebés tuvieran defectos de nacimiento.»¹⁵

Un ejemplo mucho más serio es el episodio con respecto a Tris. Cuando se estableció la Comisión, se le asignó la responsabilidad de administrar la «Ley de telas inflamables», que data de 1953, cuyo objetivo era reducir las muertes y las lesiones causadas por el incendio accidental de productos, telas o materiales relacionados. La CSPC reforzó a mediados de 1973 una norma con respecto a los pijamas para niños que había sido emitida en 1971 por la agencia predecesora. En ese momento, la forma más económica de cumplir con ese estándar era impregnar la tela con productos químicos ignífugos: un compuesto orgánico conocido como Tris. Muy poco después, alrededor del 99 por ciento de toda la ropa de dormir para niños producida y vendida en Estados Unidos estaba impregnada con Tris. Más tarde se descubrió que el Tris era un cancerígeno potente. El 8 de abril de 1977, la comisión prohibió su uso en la ropa para niños y dispuso el retiro del mercado de las prendas tratadas con Tris y su devolución por parte de los consumidores.

Huelga decir que en su informe anual de 1977 la comisión hizo una virtud de la corrección de una situación peligrosa que ella misma había causado, sin reconocer su responsabilidad. Los requisitos iniciales expusieron a millones de niños al peligro de desarrollar cáncer. Tanto los requisitos iniciales como la posterior prohibición de Tris imponían altos costes a los productores de pijamas para niños, lo que significaba, en última instancia, a sus clientes.

Este ejemplo es instructivo para mostrar la diferencia entre la regulación generalizada y el funcionamiento del mercado. Si se hubiera permitido que

el mercado operara, algunos fabricantes sin duda habrían utilizado Tris para tratar de mejorar su ropa de dormir, ofreciendo un producto resistente al fuego, pero el Tris se habría introducido gradualmente. Habría habido tiempo para que se descubriera la información sobre las sustancias cancerígenas del Tris y se habría producido su retirada antes de que se utilizara a gran escala.

Medio ambiente

El movimiento verde es responsable de una de las áreas de intervención federal de más rápido crecimiento. La Agencia de Protección Ambiental, establecida en 1970 «para proteger y mejorar el entorno físico», tiene un poder y una autoridad cada vez mayores. Su presupuesto se ha multiplicado por siete desde 1970 a 1978 y ahora supera los 500 millones de dólares. Tiene una plantilla de alrededor de 7.000 trabajadores.¹⁶ Ha impuesto costes a la industria y a los Gobiernos locales y estatales para cumplir con unos estándares que ascienden a decenas de miles de millones de dólares al año. Entre una décima y una cuarta parte de la inversión neta total en nuevos bienes de capital por parte de las empresas se destina ahora a evitar la contaminación. Y esto sin contar los costes de los requisitos impuestos por otras agencias, como los diseñados para controlar las emisiones de los vehículos motorizados, los costes del uso de la tierra o la preservación de la vida silvestre, además de toda una serie de actividades gubernamentales emprendidas en nombre de la protección del medio ambiente a nivel federal, estatal y local.

La preservación del medio ambiente y la prevención de la contaminación son problemas reales en los que el Gobierno tiene un papel importante que desempeñar. Cuando todos los costes y beneficios de cualquier acción y las personas perjudicadas o beneficiadas son fácilmente identificables, el mercado proporciona un medio excelente para garantizar que sólo se

emprendan aquellas acciones en las que los beneficios superen los costes de todos los participantes. Pero cuando no se pueden identificar los costes y beneficios o las personas afectadas, existe un fallo de mercado del tipo discutido en el capítulo 1 que surge de los efectos de terceros o efectos de vecindario.

Por mencionar un ejemplo, si alguien en el curso alto del río contamina el agua, está, en efecto, intercambiando agua mala por agua buena con la gente del curso bajo del río. Es muy posible que existan términos bajo los que la gente situada en el curso bajo esté dispuesta a realizar el intercambio. El problema es que no es factible hacer que esa transacción sea objeto de un intercambio voluntario, ni identificar quién recibió el agua mala o el responsable en el curso alto del río ni exigir que se obtenga su permiso.

El Gobierno es un medio a través del cual podemos tratar de compensar los «fallos de mercado», tratar de emplear nuestros recursos de manera más efectiva para producir la cantidad de aire, agua y tierra limpia que estamos dispuestos a pagar. Desafortunadamente, los mismos factores que producen los fallos de mercado también dificultan que el Gobierno logre una solución satisfactoria. En general, no es más fácil para el Gobierno identificar a las personas específicas que se ven perjudicadas y beneficiadas que para los participantes del mercado, ni tampoco es más fácil para el Gobierno evaluar la cantidad de daño o beneficio de cada uno. A menudo, los intentos de utilizar al Gobierno para corregir los fallos de mercado simplemente han sustituido los fallos de mercado por los fallos del Gobierno.

El debate público sobre el medio ambiente frecuentemente se caracteriza más por la emoción que por la razón. Gran parte del debate procede como si el tema fuera contaminación frente a no contaminación, como si fuera deseable y posible tener un mundo sin contaminación. Eso es una estupidez. Nadie que contemple seriamente el problema considerará la contaminación cero un objetivo deseable o posible. Podríamos obtener cero contaminación de los automóviles, por ejemplo, simplemente prohibiendo todos los

automóviles. Eso también haría imposible el tipo de productividad agrícola e industrial que ahora disfrutamos y, por lo tanto, nos condenaría a la mayoría de nosotros a un nivel de vida drásticamente más bajo, tal vez a algunos incluso a la muerte. Una fuente de contaminación atmosférica es el dióxido de carbono que todos exhalamos. Podríamos detener eso muy simplemente. Pero el coste excedería claramente la ganancia.

Tener aire limpio implica un coste, al igual que obtener otras cosas buenas que queremos. Nuestros recursos son limitados y debemos sopesar los beneficios de reducir la contaminación frente a los costes. Además, la «contaminación» no es un fenómeno objetivo. La contaminación de una persona puede suponer un beneficio para otra. Para algunos de nosotros, la música rock es contaminación acústica, para otros es algo placentero.

El verdadero problema no es «eliminar la contaminación», sino tratar de establecer acuerdos que produzcan la cantidad adecuada de contaminación: una cantidad tal que la ganancia de reducir la contaminación un poco no implique el sacrificio de las otras cosas buenas —casas, zapatos, abrigo, etcétera— a los que habría que renunciar para reducir la contaminación. Si vamos más allá, sacrificamos más de lo que ganamos.

Otro obstáculo para el análisis racional del problema ambiental es la tendencia a plantearlo en términos de bueno o malo, de proceder como si gente maliciosa estuviera vertiendo contaminantes en la atmósfera desde la negrura de sus corazones, como si el problema radicara en los motivos, como si todo fuese a ir bien si aquellos que somos nobles expresáramos nuestra ira para someter a los hombres malvados. Siempre es mucho más fácil insultar a otras personas que involucrarse en el análisis intelectual del problema.

En el caso de la contaminación, el diablo a quien se culpa suele ser los «negocios», las empresas que producen bienes y servicios. De hecho, los responsables de la contaminación son los consumidores, no los productores. Crean, por así decirlo, una demanda de contaminación. Las personas que

utilizan electricidad son responsables del humo que sale de las chimeneas de las plantas generadoras. Si queremos tener electricidad con una baja contaminación, tendremos que pagar, directa o indirectamente, un precio lo suficientemente alto para cubrir los costes adicionales. En última instancia, el consumidor debe asumir el coste de obtener una mejor calidad de aire, agua y todo lo demás. No hay nadie más que pueda pagar por ello. La empresa es sólo un intermediario, una forma de coordinar las actividades de las personas como consumidores y productores.

El problema de controlar la contaminación y proteger el medio ambiente se complica enormemente por la tendencia a que las ganancias y pérdidas derivadas de ello recaigan sobre diferentes personas. Las personas, que, por ejemplo, se benefician de la mayor disponibilidad de zonas verdes, o de la mejora del espacio recreativo de lagos o ríos, o del aire más limpio en las ciudades, generalmente no son las mismas personas que perderían con el consiguiente aumento de los costes de los alimentos, el acero o los productos químicos. Sospechamos que, por lo general, las personas que se beneficiarían más de la reducción de la contaminación tienen una mejor situación económica y una mejor educación que las personas que se beneficiarían del menor coste que resultaría de permitir más contaminación. Estos últimos podrían preferir una electricidad más barata a un aire más limpio. La Ley del Director no está ausente en el ámbito de la contaminación.

En general, se ha adoptado el mismo enfoque en el intento de controlar la contaminación que en la regulación de ferrocarriles y camiones, el control de alimentos y medicamentos y la promoción de la seguridad de los productos: establecer una agencia reguladora que tenga poder discrecional para emitir reglas y órdenes a las empresas privadas, los individuos, los estados y las comunidades locales, y procurar hacer cumplir estas normas mediante sanciones impuestas por la agencia o por los tribunales.

Este sistema no proporciona ningún mecanismo efectivo para asegurar el equilibrio de costes y beneficios. Al plantear todo el problema en términos de órdenes ejecutorias, crea una situación que sugiere un crimen y un castigo, no un intercambio, un conflicto entre el bien y el mal, no entre más o menos. Además, tiene los mismos defectos que la regulación en otras áreas. Las personas u organismos regulados tienen un fuerte interés en gastar recursos, no para lograr los objetivos deseados, sino para obtener sentencias favorables, para influir en los burócratas. Y el interés propio de los reguladores, a su vez, guarda sólo una relación muy lejana con el objetivo básico. Como siempre en el proceso burocrático, los intereses difusos y ampliamente extendidos reciben poca atención; los intereses concentrados recaban la atención. En el pasado, éstos han sido generalmente los intereses de las empresas comerciales, y en particular las grandes e importantes. Más recientemente, se les han unido los supuestamente organizados grupos de «interés público», que afirman hablar en nombre de un electorado que puede desconocer por completo su existencia.

La mayoría de los economistas están de acuerdo en que, en lugar de la regulación y la supervisión específicas, un método más eficiente de controlar la contaminación es introducir la disciplina de mercado mediante la imposición de cargos por efluentes. Por ejemplo, en lugar de exigir a las empresas que construyan tipos específicos de plantas de eliminación de desechos o que alcancen un nivel específico de calidad del agua descargada en un lago o río, imponga un impuesto de una cantidad específica por unidad de efluente vertido. De esa forma, la empresa tendría un incentivo económico para mantener bajos los vertidos. Esto permitiría una evidencia objetiva de los costes de reducir la contaminación. Si un pequeño impuesto condujera a una gran reducción, eso sería una clara indicación de que hay poco que ganar al permitir la descarga. Por otro lado, si incluso un impuesto alto mantuviera el nivel de vertidos muy alto, eso indicaría lo contrario,

pero también proporcionaría sumas sustanciales para compensar a los perdedores o reparar el daño. La tasa impositiva en sí misma podría variarse a medida que la experiencia arrojará información sobre costes y beneficios.

Al igual que las regulaciones, un cargo por vertidos carga el coste sobre los usuarios de los productos responsables de la contaminación. Aquellos productos para los que supone un alto coste reducir la contaminación subirían de precio en comparación con aquellos que requiriesen un coste menor, al igual que ahora los productos sobre los que las regulaciones imponen altos costes suben de precio. La venta del primero bajaría, la del segundo subiría. La diferencia entre el cargo por vertidos y las reglamentaciones es que el primero controlaría la contaminación de manera más efectiva a un coste más bajo e impondría menos cargas impositivas a las actividades no contaminantes.

En un excelente artículo, A. Myrick Freeman III y Robert H. Haveman escriben: «No es una ocurrencia sugerir que la razón por la que no se ha intentado un enfoque de incentivos económicos en este país es que funcionaría».

Y continúan: «El establecimiento de un sistema de carga impositiva por contaminación, junto con estándares de calidad ambiental, resolvería la mayor parte del conflicto político sobre el medio ambiente. Y lo haría de una manera muy visible, para que aquellos que sean perjudicados por tal política puedan ver el problema. Es la transparencia y lo explícito de tales opciones lo que los formuladores de políticas tratan de evitar».¹⁷

Éste es un tratamiento muy breve de un problema extremadamente importante y de largo alcance. Pero tal vez sea suficiente sugerir que las dificultades que han plagado la regulación gubernamental en áreas donde el Gobierno no juega ningún papel —como en la fijación de precios y la asignación de rutas de camiones, viajes en tren y viajes aéreos— también surgen en áreas donde el Gobierno tiene un papel importante que jugar.

Quizá también pueda conducir a una segunda mirada del desempeño de los mecanismos de mercado en áreas donde funcionan de manera imperfecta. Después de todo, el mercado imperfecto puede funcionar tan bien o mejor que el Gobierno imperfecto. En la contaminación, este enfoque traería muchas sorpresas.

Si no tenemos en cuenta la retórica sino la realidad, el aire es en general mucho más limpio y el agua más segura hoy que hace cien años. El aire es más limpio y el agua más segura en los países avanzados del mundo hoy que en los países atrasados. La industrialización ha planteado nuevos problemas, pero también ha proporcionado los medios para resolver otros. El desarrollo del automóvil se sumó a una forma de contaminación, pero acabó en gran medida con una forma de contaminación menos atractiva.

Departamento de Energía

El embargo del cártel de la OPEP a Estados Unidos en 1973 dio paso a una serie de crisis energéticas y a largas filas en las gasolineras que venimos sufriendo desde entonces. El Gobierno ha reaccionado estableciendo una organización burocrática tras otra para controlar y regular la producción y el uso de la energía, lo cual indujo el establecimiento de un Departamento de Energía en 1977.

Los funcionarios del Gobierno, los informes periodísticos y los comentaristas de televisión atribuyen regularmente la crisis energética a una industria petrolera rapaz, a los consumidores derrochadores, al mal tiempo o a los jeques árabes. Pero éstos no son los responsables.

Después de todo, la industria petrolera existe desde hace mucho tiempo y siempre ha sido rapaz. Los consumidores no se han convertido repentinamente en derrochadores. Hemos tenido inviernos duros con anterioridad. Y los jeques árabes han deseado la riqueza desde que tenemos memoria.

Las personas sutiles y sofisticadas que llenan las columnas de los periódicos y las ondas con explicaciones tan absurdas parecen no haberse formulado nunca la pregunta obvia: ¿por qué durante un siglo y antes de 1971 no hubo crisis energética, escasez de gasolina o problemas con el gasóleo, excepto durante la Segunda Guerra Mundial?

Ha habido una crisis energética porque el Gobierno la ha creado. Por supuesto, no lo ha hecho deliberadamente. Los presidentes Nixon, Ford o Carter nunca enviaron un mensaje al Congreso pidiéndole que legislara para provocar una crisis energética y largas filas en las gasolineras. Pero todo el mundo sabe que dos más dos son cuatro. Desde que el presidente Nixon congeló los salarios y los precios el 15 de agosto de 1971, el Gobierno ha impuesto precios máximos al crudo, la gasolina al por menor y otros derivados del petróleo. Desafortunadamente, la cuadruplicación de los precios del crudo por parte del cártel de la OPEP en 1973 impidió que esos precios máximos fueran abolidos cuando todos los demás lo fueron. Precios legales máximos para los productos derivados del petróleo, ése es el elemento clave, común tanto a la Segunda Guerra Mundial como desde 1971.

Es posible que los economistas no sepan mucho. Pero una cosa sí la sabemos muy bien: cómo producir excedentes y escasez. ¿Quieres un excedente? Haz que el Gobierno legisle un precio mínimo que esté por encima del precio que de otro modo prevalecería. Eso es lo que se ha hecho en un momento u otro para producir excedentes de trigo, de azúcar, de mantequilla, de muchas otras mercancías.

¿Quieres escasez? Haz que el Gobierno legisle un precio máximo que esté por debajo del precio que de otro modo prevalecería. Eso es lo que la ciudad de Nueva York y, más recientemente, otras ciudades han hecho con las viviendas de alquiler, y por ello pronto sufrirán escasez de viviendas. Por eso hubo tanta escasez durante la Segunda Guerra Mundial. Por eso hay una crisis energética y escasez de gasolina.

Hay una manera simple de poner fin a la crisis energética y la escasez de gasolina mañana, y nos referimos a mañana y no dentro de seis meses o dentro de seis años. Eliminar todos los controles sobre los precios del crudo y otros derivados del petróleo.

Otras políticas equivocadas del Gobierno y el comportamiento monopolístico del cártel de la OPEP podrían mantener caros los productos derivados del petróleo, pero no producirían la desorganización, el caos y la confusión a los que ahora nos enfrentamos.

Sorprendentemente, esta solución quizá reduciría el coste de la gasolina para el consumidor, el coste *real*. Los precios en el surtidor pueden subir, pero el coste de la gasolina incluye también el tiempo de espera de las personas que hacen fila y van buscando una estación de servicio con gasolina, *más* el presupuesto anual del Departamento de Energía, que ascendió a 10.800 millones en 1979, o alrededor de tres centavos por litro de gasolina.

¿Por qué no se ha adoptado esta solución sencilla e infalible? Por lo que podemos ver, debido a dos razones básicas: una general, la otra específica. Para desesperación de todos los economistas, la mayoría de las personas no comprenden cómo funciona un sistema de precios. Los reporteros y comentaristas de televisión parecen especialmente resistentes a los principios elementales de economía que supuestamente aprendieron en el primer curso. En segundo lugar, eliminar los controles de precios revelaría que el emperador está desnudo: mostraría cuán inútiles, y hasta dañinas, son las actividades de los 20.000 empleados del Departamento de Energía. Alguno incluso se podría acordar de lo mucho mejor que estábamos antes de tener un Departamento de Energía.

Pero ¿qué pasa con la afirmación del presidente Carter de que el Gobierno debe establecer un programa masivo para producir combustibles sintéticos o, de lo contrario, la nación se quedará sin energía hacia 1990? Esto también es un mito. Un programa de este tipo parece la solución sólo

porque el Gobierno ha estado bloqueando en todo momento la solución efectiva del libre mercado.

Pagamos a los países de la OPEP alrededor de 20 dólares por barril de petróleo bajo contratos a largo plazo e incluso más en el mercado al contado (el mercado de entrega inmediata), pero el Gobierno obliga a los productores nacionales a vender petróleo por tan sólo 5,94 dólares el barril. El Gobierno grava la producción nacional de petróleo para subsidiar el crudo importado del exterior. Pagamos más del doble por el gas natural licuado importado de Argelia de lo que el Gobierno permite cobrar a los productores nacionales de gas natural. El Gobierno impone estrictos requisitos ambientales tanto a los usuarios como a los productores de energía con poca o ninguna consideración por los costes económicos involucrados. La complicada reglamentación y los trámites burocráticos aumentan en gran medida el tiempo requerido para construir centrales eléctricas, ya sean nucleares, de petróleo o de carbón, y para que nuestro abundante suministro de carbón entre en producción, además de multiplicar el coste. Estas políticas gubernamentales contraproducentes han asfixiado la producción nacional de energía y nos han hecho más dependientes que nunca del petróleo extranjero, a pesar del, como dijo el presidente Carter, «peligro de depender de una delgada línea de petroleros que se extiende al otro lado del mundo».

A mediados de 1979, el presidente Carter propuso un programa gubernamental masivo que abarcaría más de una década y costaría 88.000 millones de dólares para producir combustible sintético. ¿Realmente tiene sentido comprometer a los contribuyentes a gastar, directa o indirectamente, 40 dólares o más por un barril de petróleo de esquisto mientras se prohíbe a los propietarios de pozos domésticos recibir más de 5,94 dólares por algunas categorías de petróleo? O, como dijo Edward J. Mitchell en un artículo de *The Wall Street Journal* (27 de agosto de 1979): «Podemos cuestionar [...] cómo un gasto de 88.000 millones para obtener una cantidad

modesta de 40 dólares por barril de petróleo sintético en 1990 nos “protege” de 20 dólares por barril de petróleo de la OPEP, ya sea hoy o en 1990».

El combustible de esquisto, arenas bituminosas, etcétera, tiene sentido si, y sólo si, esa forma de producir energía es más barata que las alternativas teniendo en cuenta todos los costes involucrados. El mecanismo más efectivo para determinar si es más rentable es el mercado. Si es más barato, las empresas privadas tendrán interés en explotar esas alternativas, siempre que cosechen los beneficios y asuman el coste.

Las empresas privadas pueden contar con los beneficios sólo si confían en que no se controlarán los precios en el futuro. De lo contrario, se les pide que participen en una apuesta de cara o cruz. Ésa es la situación actual. Si el precio sube, se avecinan controles e «impuestos extraordinarios»; si el precio baja, se quedan con los beneficios. Esa perspectiva coarta el libre mercado, de manera que la política socialista del presidente Carter se convierte en la única alternativa.

Las empresas privadas asumirán todos los costes sólo si se les exige que paguen por los daños ambientales. La forma de hacerlo es imponer cargos por vertidos, no hacer que una agencia gubernamental imponga estándares arbitrarios y luego se cree otra para eliminar la burocracia de la primera.

La amenaza del control y la regulación de precios es el único obstáculo importante para el desarrollo de combustibles alternativos por parte de la empresa privada. Se argumenta que los riesgos son demasiado grandes y los costes de capital demasiado elevados. Eso es simplemente incorrecto. La asunción de riesgos es la esencia de la empresa privada. Los riesgos no se eliminan imponiéndolos al contribuyente y no al capitalista. Y el oleoducto de Alaska muestra que los mercados privados pueden recaudar sumas masivas para proyectos prometedores. Los recursos de capital de la nación no aumentan recaudando impuestos, sino empleando la bolsa de valores para movilizarlos.

La conclusión es que pase lo que pase, nosotros, los ciudadanos, pagaremos por la energía que consumamos. Y pagaremos mucho menos en total, y tendremos mucha más energía, si pagamos directamente y somos libres de elegir por nosotros mismos cómo emplear la energía que si pagamos indirectamente a través de impuestos e inflación y los burócratas del Gobierno nos dicen cómo usar la energía.

El mercado

La perfección no es de este mundo. Siempre habrá productos de mala calidad, charlatanes, estafadores. Pero en general, la competencia del mercado, cuando se permite que funcione, protege al consumidor mejor que los mecanismos alternativos del Gobierno que se han superpuesto cada vez más al mercado.

Como decía Adam Smith en la cita con la que comenzamos este capítulo, la competencia no protege al consumidor porque los empresarios sean más blandos que los burócratas o porque sean más altruistas o generosos, o incluso porque sean más competentes, sino sólo porque al empresario le interesa servir al consumidor.

Si un tendero te ofrece productos de menor calidad o a un mayor precio que otro, no recomendarás su tienda. Si aquello que vende no satisface tus necesidades, no lo comprarás. Por lo tanto, los comerciantes buscan los productos que puedan satisfacer tus necesidades y que puedan resultarte atractivos. Y si no lo hacen, van a cerrar. Cuando entras en una tienda, nadie te obliga a comprar. Eres libre de hacerlo o ir a otro lado. Ésa es la diferencia básica entre el mercado y una agencia política. Eres libre de elegir. No hay un agente de policía que te saque el dinero del bolsillo para pagar algo que no quieres o para obligarte a hacer algo que no quieres hacer.

Pero, objetará el defensor de la regulación gubernamental, si la Administración de Alimentos y Medicamentos no estuviera allí, ¿qué evitaría que las empresas distribuyan productos adulterados o peligrosos? Sería algo muy costoso de hacer, como indican los ejemplos del Elixir Sulfanilamida, la talidomida y numerosos incidentes menos publicitados. Es una práctica comercial muy pobre, no es una forma de desarrollar una clientela leal y fiel. Por supuesto, ocurren errores y accidentes, pero como ilustra el caso Tris, la regulación gubernamental no los previene. La diferencia es que una empresa privada que cometa un grave error puede quebrar. Es probable que una agencia gubernamental obtenga, en cambio, un presupuesto mayor.

Surgirán casos en los que se desarrollen efectos adversos que no podrían haberse previsto, pero el Gobierno no tiene mejores medios que la empresa privada para predecir estos incidentes. La única forma de prevenir todos esos desarrollos sería detener el progreso, lo que también eliminaría la posibilidad de desarrollos favorables imprevistos.

Pero, dirá el defensor de la regulación gubernamental, sin la Comisión de Seguridad de Productos de Consumo, ¿cómo puede el consumidor juzgar la calidad de productos muy complejos? La respuesta del mercado es que él no tiene por qué ser capaz de juzgar por sí mismo. Tiene otras bases para elegir. Una de ellas es el uso de un intermediario. La principal función económica de ciertos departamentos de una tienda, por ejemplo, es monitorear la calidad en nuestro nombre. Ninguno de nosotros es un experto en todos los artículos que compramos, incluso en los más triviales, como camisas, corbatas o zapatos. Si compramos un artículo que resulta defectuoso, es más probable que lo devolvamos al minorista donde lo compramos que al fabricante. El minorista puede juzgar mucho mejor la calidad que sus clientes. Sears, Roebuck y Montgomery Ward, al igual que las tiendas, son agencias eficaces de prueba y certificación de consumidores, además de distribuidores.

Otro dispositivo del mercado es la marca. A General Electric, General Motors, Westinghouse o Rolls-Royce les interesa ganarse una reputación basada en producir productos seguros y confiables. Ésa es la razón de su «buena voluntad», que puede contribuir más a su valor como empresa que a las propias fábricas y plantas que poseen.

Otro dispositivo es la organización privada de pruebas. Dichos laboratorios de prueba son comunes en la industria y cumplen un papel extremadamente importante en la certificación de la calidad de una amplia gama de productos. Para el consumidor existen organizaciones privadas como Consumers' Research, establecida en 1928 y todavía en el negocio, que informa sobre las evaluaciones de una amplia gama de productos de consumo en su revista mensual *Consumers' Research*, y Consumers Union, fundada en 1935, que publica *Consumer Reports*.

Tanto Consumers' Research como Consumers Union han tenido mucho éxito, el suficiente como para mantener un personal considerable de ingenieros y otro personal administrativo y de pruebas capacitado. Sin embargo, después de casi medio siglo, han podido atraer como máximo al 1 o 2 por ciento de la clientela potencial. Consumers Union, la más grande de las dos, tiene alrededor de dos millones de miembros. Su existencia es una respuesta del mercado a la demanda de los consumidores. Su pequeño tamaño y el fracaso de otras agencias de este tipo demuestran que sólo una pequeña minoría de consumidores demandan y están dispuestos a pagar por dicho servicio. Debe ser que la mayoría de los consumidores obtienen la orientación que necesitan y están dispuestos a pagar de alguna otra manera.

¿Qué pasa con la afirmación de que los consumidores pueden dejarse engañar por la publicidad? Nuestra respuesta es que no lo hacen, como atestiguan numerosos fracasos publicitarios costosos. Uno de los mayores fracasos de todos los tiempos fue el automóvil Edsel, presentado por Ford Motor Company y promovido por una importante campaña publicitaria. Básicamente, la publicidad es un coste para hacer negocios, y el hombre de

negocios quiere sacar el máximo provecho de su dinero. ¿No es más sensato tratar de apelar a las necesidades o deseos reales de los consumidores que tratar de fabricar necesidades o deseos artificiales? Seguramente, en general, será más barato venderles algo que satisfaga deseos que ya tienen que crear un deseo artificial.

Un ejemplo ha sido el deseo supuestamente creado artificialmente de cambiar de modelo de automóvil. Sin embargo, Ford no pudo tener éxito con el Edsel, a pesar de una campaña publicitaria enormemente costosa. Siempre ha habido automóviles disponibles que no hicieron cambios de modelo frecuentes —el Superba en Estados Unidos (el utilitario pariente de los taxis Checker Cab) y muchos automóviles extranjeros—. Nunca pudieron atraer más que a una pequeña fracción de la clientela total. Si eso era lo que los consumidores realmente querían, las empresas que ofrecieran esa opción habrían prosperado y las demás habrían seguido su ejemplo. La verdadera objeción de la mayoría de los críticos de la publicidad no es que manipule los gustos, sino que el público en general tiene gustos ridículos, es decir, gustos que no concuerdan con los de los críticos.

En cualquier caso, no se puede vencer algo sin presentar alternativas. Siempre hay que comparar alternativas: lo real con lo real. Si la publicidad comercial es engañosa, ¿es preferible la ausencia de publicidad o el control gubernamental de la publicidad? Al menos con la empresa privada hay competencia. Un publicista puede competir con otro. Eso es más difícil con la presencia del Gobierno, porque también se dedica a la publicidad. Tiene miles de agentes de relaciones públicas para anunciarse de la manera más favorable. Esa publicidad es a menudo más engañosa que cualquier otra publicada por empresas privadas. Considera la publicidad que usa el Tesoro para vender sus bonos de ahorro: «Bonos de ahorro de Estados Unidos... ¡Qué gran manera de ahorrar!», dice el eslogan en una propaganda producida por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y distribuida por los bancos a sus clientes. Sin embargo, cualquiera que haya comprado

bonos de ahorro del Gobierno durante la última década ha sido estafado. La cantidad que recibió al vencimiento le permitía comprar menos bienes y servicios que la cantidad que pagó por el bono, y ha tenido que pagar impuestos sobre el interés. ¡Y todo por la inflación producida por el Gobierno que le vendió los bonos! Sin embargo, el Tesoro continúa publicitando los bonos como «seguridad personal», como un «regalo que sigue creciendo», por citar más del mismo anuncio.

¿Qué pasa con el peligro de monopolio que condujo a las leyes antimonopolio? Eso es un peligro real. La forma más efectiva de contrarrestarlo no es a través de una división antimonopolio más grande en el Departamento de Justicia o un mayor presupuesto para la Comisión Federal de Comercio, sino eliminando las barreras existentes al comercio internacional. Eso permitiría que la competencia de todo el mundo fuera aún más efectiva de lo que es ahora para socavar el monopolio en casa. Freddie Laker, en Gran Bretaña, no necesitaba ayuda del Departamento de Justicia para descifrar el cártel de las aerolíneas. Los fabricantes de automóviles japoneses y alemanes obligaron a los fabricantes estadounidenses a introducir automóviles más pequeños.

El gran peligro para el consumidor es el monopolio, ya sea privado o gubernamental. Su protección más eficaz es la libre competencia en casa y el libre comercio en todo el mundo. El consumidor está protegido de ser explotado por un vendedor gracias a la existencia de otro vendedor a quien puede comprar y que está ansioso por venderle. Las fuentes alternativas de suministro protegen al consumidor mucho más eficazmente que todos los Ralph Naders del mundo.

Conclusión

«El reino de las lágrimas ha terminado. Los barrios bajos serán sólo un recuerdo. Convertiremos nuestras prisiones en fábricas y nuestras cárceles

en almacenes y graneros. Ahora los hombres caminarán erguidos, las mujeres sonreirán y los niños se reirán. El infierno estará siempre en venta.»¹⁸

Así es como Billy Sunday, destacado evangelista y líder cruzado contra Demon Rum, saludó el inicio de la Prohibición en 1920, promulgada en un estallido de rectitud moral al final de la Primera Guerra Mundial. Ese episodio es un claro recordatorio de hacia dónde puede conducir el estallido actual de rectitud moral, el impulso para protegernos de nosotros mismos.

La Ley Seca se impuso por nuestro propio bien. El alcohol es una sustancia peligrosa. Cada año se pierden más vidas por el alcohol que por todas las sustancias peligrosas que controla la Administración de Alimentos y Medicamentos juntas. Pero ¿a dónde condujo la Ley Seca?

Se tuvieron que construir nuevas prisiones y cárceles para albergar a los criminales que surgieron al convertir el consumo de alcohol en un crimen contra el Estado. Al Capone o Bugs Moran se hicieron famosos por sus hazañas: asesinato, extorsión, secuestro, contrabando. ¿Quiénes eran sus clientes? ¿Quién compró el alcohol que vendían ilegalmente? Ciudadanos respetables que nunca habrían aprobado o participado en las actividades que Al Capone y sus compañeros mafiosos cometieron. Simplemente querían un trago. Para beber, tenían que violar la ley. La prohibición no eliminó la bebida. Convirtió a muchos ciudadanos obedientes en infractores de la ley. Confirió un aura de glamur y excitación a la bebida que atrajo a muchos jóvenes. Suprimió muchas de las fuerzas disciplinarias del mercado que normalmente protegen al consumidor de productos de mala calidad, adulterados y peligrosos. Corrompió a los secuaces de la ley y creó un clima moral decadente. No detuvo el consumo de alcohol.

Todavía estamos muy lejos de eso con la prohibición de los ciclamatos, el DDT y el laetrilo. Pero ése es el camino por el que nos dirigimos. Ya existe algo así como un mercado «gris» de medicamentos que están prohibidos por la Administración de Alimentos y Medicamentos; los

ciudadanos van a Canadá o a México a comprar los que no pueden conseguir legalmente en Estados Unidos, tal como hizo la gente durante la Ley Seca para obtener una bebida legal. Muchos médicos concienzudos se encuentran ante un dilema, atrapados entre lo que consideran el bienestar de su paciente y la estricta obediencia a la ley.

Si continuamos por ese camino, no hay duda de dónde terminaremos. Si el Gobierno tiene la responsabilidad de protegernos de sustancias peligrosas, la lógica seguramente llamará a prohibir el alcohol y el tabaco. Si es apropiado que el Gobierno nos proteja del uso de bicicletas y pistolas peligrosas, la lógica llama a prohibir actividades aún más peligrosas como el vuelo sin motor, el motociclismo y el esquí.

Incluso las personas que administran las agencias reguladoras están horrorizadas ante esta perspectiva y reniegan de ella. En cuanto al resto de nosotros, la reacción del público a los intentos más extremos de controlar nuestro comportamiento (a la exigencia de un sistema de interbloqueo en los automóviles o la propuesta de prohibición de la sacarina) es una amplia evidencia de que no queremos formar parte de ello. Y si de lo que se trata es que el Gobierno tiene información que generalmente no está disponible sobre los beneficios o fallos de los elementos que ingerimos o las actividades en las que participamos, que nos brinde dicha información, pero que nos deje escoger a nosotros qué riesgos queremos asumir con nuestras propias vidas.

¿Quién protege al trabajador?

Durante los últimos dos siglos, la situación del trabajador ordinario en Estados Unidos y otras sociedades económicamente avanzadas ha mejorado enormemente. En la actualidad, casi ningún trabajador ejerce el tipo de trabajo agotador que era común hace aproximadamente un siglo y que sigue siendo común en la mayor parte del mundo. Las condiciones de trabajo son mejores, se hacen menos horas y las vacaciones y otros beneficios complementarios se dan por sentados. Los ingresos son mucho más altos, lo que permite que la familia común alcance un nivel de vida que antes sólo podían disfrutar unos pocos privilegiados.

Si Gallup realizara una encuesta y preguntase «¿Qué explica esta mejora en la suerte del trabajador?», la respuesta más popular probablemente sería «sindicatos», y la siguiente, «Gobierno», aunque tal vez «nadie», «no sé» o «sin opinión» superarían a ambas. Sin embargo, la historia de Estados Unidos y otros países occidentales durante los últimos dos siglos demuestra que estas respuestas son incorrectas.

Durante la mayor parte de este período, los sindicatos tuvieron poca importancia en Estados Unidos. En 1900, sólo el 3 por ciento de todos los trabajadores eran miembros de sindicatos. Incluso hoy, menos de un trabajador de cada cuatro está afiliado a un sindicato. Claramente, los

sindicatos no fueron una de las principales razones de la mejora en la suerte de los trabajadores estadounidenses.

Del mismo modo, bajo el *New Deal*, la regulación y la intervención en los arreglos económicos por parte del Gobierno, y especialmente del Gobierno central, eran mínimos. El Gobierno desempeñó un papel esencial al proporcionar un marco para un mercado libre. Pero la acción directa del Gobierno no fue, claramente, la razón de la mejora en la suerte del trabajador.

En cuanto a la respuesta de que «nadie» es responsable de la mejora, la suerte misma del trabajador hoy desmiente esa respuesta.

Sindicatos de trabajo

Uno de los peores errores en el uso del lenguaje es el utilizar «trabajadores» como si fuera sinónimo de «sindicatos de trabajadores», típico de los informes en los que «los trabajadores se oponen» a tal o cual ley propuesta o que el programa legislativo de los «sindicatos de trabajadores» es tal y tal. Eso es un doble error. En primer lugar, más de tres de cada cuatro trabajadores en Estados Unidos no son miembros de sindicatos. Incluso en Gran Bretaña, donde los sindicatos han sido durante mucho tiempo más fuertes que en Estados Unidos, la mayoría de los trabajadores no son miembros de sindicatos. En segundo lugar, es un error identificar los intereses de un «sindicato» con los intereses de sus afiliados. Existe una conexión, bastante estrecha, entre la mayoría de los sindicatos la mayor parte del tiempo. Sin embargo, existen suficientes casos de dirigentes sindicales que actúan en beneficio propio a expensas de sus afiliados, tanto de manera legal como por mal uso y apropiación indebida de los fondos sindicales, como para advertir contra la equiparación automática de los intereses de los «sindicatos» con los intereses de los «miembros de los

sindicatos», por no hablar de los intereses de los trabajadores en su conjunto.

Esta perversión del lenguaje es a la vez causa y efecto de una tendencia general a sobrestimar la influencia y el papel de los sindicatos. Las acciones sindicales son visibles y de interés periodístico. A menudo generan titulares de primera plana y una amplia cobertura en los programas de televisión nocturnos. «El regateo y la negociación del mercado» —como lo denominó Adam Smith— mediante el cual se determinan los salarios de la mayoría de los trabajadores en Estados Unidos es mucho menos visible, llama menos la atención y, como resultado, su importancia se subestima en gran medida.

El mal empleo del lenguaje contribuye también a la creencia de que los sindicatos son un producto del desarrollo industrial moderno. Nada más lejos de la realidad. Al contrario, son un retroceso a un período preindustrial, a los gremios que fueron la forma característica de organización de comerciantes y artesanos en las ciudades y ciudades-Estado que surgieron del período feudal. De hecho, el sindicato moderno se remonta aún más atrás, casi 2.500 años, a un acuerdo alcanzado entre médicos en Grecia.

Hipócrates, considerado universalmente el padre de la medicina moderna, nació alrededor del año 460 a. C. en Cos, una de las islas griegas a pocas millas de la costa de Asia Menor. En ese momento era una isla próspera y ya un centro médico. Después de estudiar medicina en Cos, Hipócrates viajó mucho y adquirió una gran reputación como médico, particularmente por su habilidad para acabar con plagas y epidemias. Después de un tiempo regresó a Cos, donde estableció o se hizo cargo de una escuela de medicina y un centro de curación. Enseñó a todos los que deseaban aprender, siempre y cuando pagaran los honorarios. Su centro se hizo famoso en todo el mundo griego, atrayendo a estudiantes, pacientes y médicos de todas partes.

Cuando Hipócrates murió a la edad de 104 años, o eso dice la leyenda, Cos estaba lleno de médicos, sus alumnos y discípulos. La competencia por los pacientes era feroz y, como era de esperar, aparentemente se desarrolló un movimiento concertado para hacer algo al respecto, en la terminología moderna, para «racionalizar» la disciplina a fin de eliminar la «competencia desleal».

En consecuencia, unos veinte años después de la muerte de Hipócrates —nuevamente, como cuenta la leyenda—, los médicos se reunieron y elaboraron un código de conducta. Lo llamaron el Juramento Hipocrático en honor a su antiguo profesor y maestro. A partir de entonces, en la isla de Cos y cada vez más en el resto del mundo, todo médico recién formado, antes de que pudiera empezar a ejercer, estaba obligado a suscribir dicho juramento. Esa costumbre continúa hoy como parte de la ceremonia de graduación de la mayoría de las escuelas de medicina en Estados Unidos.

Como la mayoría de los códigos profesionales, acuerdos comerciales y contratos sindicales, el Juramento Hipocrático estaba lleno de buenos ideales para proteger al paciente: «Y me serviré, según mi capacidad y mi criterio, del régimen que tienda al beneficio de los enfermos, pero me abstendré de cuanto lleve consigo perjuicio o afán de dañar. [...] Y cada vez que entre en una casa, no lo haré sino para bien de los enfermos, absteniéndome de mala acción o corrupción voluntaria [...]».

Pero también contiene algunos fragmentos inesperados. Consideren esto: «Y haré partícipes de los preceptos y de las lecciones orales y de todo otro medio de aprendizaje no sólo a mis hijos, sino también a los de quien me haya enseñado y a los discípulos inscritos y ligados por juramento según la norma médica, pero a nadie más». Hoy llamaríamos a eso el prelude de una disciplina cerrada.

O este que se refiere a los pacientes que sufren de la agonizante enfermedad de los cálculos renales en la vesícula: «dejaré esta actividad a

los artesanos de ella»,¹ un buen reparto de mercado entre médicos y cirujanos.

Hipócrates debe revolverse en su tumba cuando una nueva clase de médicos hace ese juramento. Se supone que enseñó a todos los que demostraron interés y pagaron su matrícula. Es de suponer que se habría opuesto enérgicamente al tipo de prácticas restrictivas que los médicos de todo el mundo han adoptado desde entonces para protegerse de la competencia.

La Asociación Médica Estadounidense (AMA, por sus siglas en inglés) no suele ser considerada como un sindicato. De hecho, es mucho más que un sindicato ordinario. Presta importantes servicios a sus miembros y a la profesión médica en su conjunto. Sin embargo, también es un sindicato y, a nuestro juicio, ha sido uno de los más exitosos del país. Durante décadas mantuvo bajo el número de médicos, mantuvo altos los costes de la atención médica e impidió la competencia con médicos «debidamente capacitados y juramentados» por parte de personas ajenas a la profesión, todo ello, por supuesto, justificado por el bien del paciente. En este punto, no hace falta repetir que los médicos han creído sinceramente que restringir el ingreso a la profesión ayudaría al paciente. A estas alturas ya conocemos la facilidad que tenemos de creer que lo que nos interesa a nosotros es de interés social.

A medida que el Gobierno ha llegado a desempeñar un papel más importante en la medicina y a financiar una mayor parte de los costes médicos, el poder de la Asociación Médica Estadounidense ha disminuido. Otro monopolio, los burócratas del Gobierno, lo ha ido reemplazando. Creemos que esto ha sido provocado en parte por las acciones de la propia actividad médica.

Estos acontecimientos en la medicina son importantes y pueden tener implicaciones de gran alcance para el tipo y el coste de la atención médica que estará disponible en el futuro. Sin embargo, este capítulo trata sobre el

trabajo, no sobre la medicina, por lo que nos referiremos sólo a aquellos aspectos de la economía médica que ilustran los principios aplicables a toda la actividad sindical. Dejaremos de lado otras cuestiones importantes y fascinantes sobre los acontecimientos actuales en la organización de la asistencia sanitaria.

¿QUIÉN SE BENEFICIA?

Los médicos se encuentran entre los trabajadores mejor pagados de Estados Unidos. Ese estatus no lo comparten sólo aquellos que se han beneficiado de los sindicatos. A pesar de la imagen que a menudo se transmite de que los sindicatos protegen a los trabajadores mal pagados ante la explotación por parte de los empleadores, la realidad es muy diferente. Los sindicatos que han tenido más éxito cubren a trabajadores cualificados, que estarían relativamente bien pagados con o sin sindicatos. Estos sindicatos simplemente hacen que los salarios altos sean aún más elevados.

Por ejemplo, los pilotos de líneas aéreas estadounidenses recibían un salario anual, por una semana de tres días laborales, de aproximadamente 50.000 dólares al año en 1976, y éste ha aumentado considerablemente desde entonces. En un estudio titulado *The Airline Pilots*, George Hopkins escribe: «Los elevados salarios de los pilotos de hoy son resultado no tanto de la responsabilidad que tienen o de la habilidad técnica que poseen, sino de la protección que han logrado a través de un sindicato».²

Los sindicatos tradicionales más antiguos en Estados Unidos son los de los oficios —carpinteros, fontaneros, yeseros y similares—, trabajadores altamente cualificados y bien pagados también. Más recientemente, los sindicatos de más rápido crecimiento, y de hecho casi los únicos que han crecido, son los de los trabajadores del Gobierno, entre ellos, maestros de escuela, policías, trabajadores sanitarios y cualquier otro tipo de empleados del Gobierno. Los sindicatos municipales de la ciudad de Nueva York han

demostrado su fuerza ayudando a llevar a esa ciudad al borde de la bancarrota.

Los maestros de escuela y los empleados municipales ilustran un principio general que se ejemplifica claramente en Gran Bretaña. Sus sindicatos no tratan directamente con los contribuyentes que pagan los salarios de sus miembros. Tratan con funcionarios del Gobierno. Cuanto más débil sea la conexión entre los contribuyentes y los funcionarios con los que tratan los sindicatos, mayor será la tendencia de los funcionarios y los sindicatos a unirse a expensas del contribuyente, un claro ejemplo de lo que sucede cuando algunas personas gastan el dinero de otras personas en terceras personas. Por eso los sindicatos municipales son más fuertes en las grandes ciudades como Nueva York que en las ciudades pequeñas, y por eso los sindicatos escolares se han vuelto más poderosos a medida que el control sobre las escuelas y sobre los gastos educativos se ha centralizado y se ha alejado de la comunidad local.

En Gran Bretaña, el Gobierno ha nacionalizado muchas más industrias que en Estados Unidos, como la minería del carbón, los servicios públicos, los teléfonos y los hospitales. Y en esas industrias nacionalizadas, los sindicatos han sido generalmente más fuertes y los problemas laborales más serios. El mismo principio se refleja en la fuerza de los sindicatos del servicio postal estadounidense.

Dado que los afiliados de sindicatos fuertes están bien pagados, la pregunta obvia es: ¿están bien pagados porque sus sindicatos son fuertes o sus sindicatos son fuertes porque están bien pagados? Los defensores de los sindicatos afirman que el alto salario de sus afiliados es un tributo a la fuerza de la organización sindical, y que si todos los trabajadores estuvieran en sindicatos estarían bien pagados.

La situación es, sin embargo, mucho más compleja. Los sindicatos de trabajadores altamente cualificados sin duda han sido capaces de mejorar los salarios; sin embargo, las personas que, en cualquier caso, recibirían una

remuneración elevada parten de una posición favorable para formar sindicatos fuertes. Además, la capacidad de los sindicatos para aumentar los salarios de algunos trabajadores no se pudo generalizar. Por el contrario, y ésta es una fuente fundamental de malentendidos, *las ganancias que obtienen los sindicatos fuertes para sus miembros se producen principalmente a expensas de otros trabajadores.*

La clave para comprender la situación es el principio más elemental de la economía, la ley de la demanda: cuanto más alto sea el precio de algo, menos gente estará dispuesta a comprarlo. Si se encarece la mano de obra de cualquier sector, el número de puestos de trabajo de ese tipo será menor. Si sube el precio que cobran los carpinteros, se construirán menos casas y las que se construyan, tenderán a usar materiales y métodos que requieren menos carpintería. Si se incrementa el salario de los pilotos de líneas aéreas, los viajes aéreos serán más caros. Menos personas volarán y habrá menos trabajos disponibles para pilotos. Alternativamente, si se reduce el número de carpinteros o pilotos, se obtendrán salarios más altos. Si se mantiene bajo el número de médicos se podrán cobrar precios más altos.

Un sindicato exitoso reduce el número de puestos de trabajo disponibles del sector que controla. Como resultado, algunas personas que quieran obtener uno de esos puestos no podrán hacerlo. Se verán obligadas a buscar en otra parte. Una mayor oferta de trabajadores para otros trabajos reducirá los salarios pagados por esos trabajos. La sindicalización universal no alteraría la situación. Podría significar salarios más altos para las personas que consiguen trabajo, junto con un mayor desempleo para los demás. Aunque lo más probable sería la existencia de sindicatos fuertes y débiles, con los miembros de los sindicatos fuertes recibiendo salarios más altos, como ocurre ahora, a expensas de los miembros de los sindicatos débiles.

Los líderes sindicales siempre buscan obtener salarios más altos a expensas de las ganancias. Eso es imposible: las ganancias simplemente no son lo suficientemente altas. Alrededor del 80 por ciento del PIB

estadounidense actualmente se destina a pagar los sueldos, salarios y beneficios complementarios de los trabajadores. Más de la mitad del resto se destina a pagar el alquiler y los intereses de los préstamos. Las ganancias corporativas, que es lo que siempre señalan los líderes sindicales, suponen un total de menos del 10 por ciento del PIB. Y eso es antes de impuestos. Después de impuestos, las ganancias corporativas suponen algo así como el 6 por ciento del PIB. Eso apenas proporciona mucho margen para financiar salarios más altos, incluso si se absorbieran todas las ganancias. Y eso mataría a la gallina de los huevos de oro. El pequeño margen de beneficio proporciona el incentivo para invertir en fábricas y máquinas, y para desarrollar nuevos productos y métodos. Esa inversión, esas innovaciones, a lo largo de los años, han elevado la productividad del trabajador y proporcionado los medios para obtener salarios cada vez más altos.

Los salarios más altos de los trabajadores de un sector provienen principalmente de otros trabajadores. Hace casi treinta años, uno de nosotros estimó que, en promedio, entre el 10 y el 15 por ciento de los trabajadores de este país habían podido —a través de sindicatos o sus equivalentes, como la Asociación Médica Estadounidense— aumentar sus salarios entre un 10 y un 15 por ciento a costa de reducir los salarios ganados por el otro 85 o 90 por ciento en un 4 por ciento.

Estudios más recientes indican que este efecto sigue siendo el más común de los sindicatos.³ Salarios más altos para los trabajadores mejor pagados y más bajos para los peor pagados.

Todos nosotros, incluidos los trabajadores sindicalizados, hemos sido perjudicados indirectamente como consumidores por el efecto de los altos salarios de estos trabajadores en los precios de los bienes de consumo. Las casas son innecesariamente caras para todos, incluidos los carpinteros. Los sindicatos han impedido que los trabajadores utilicen sus habilidades para producir los artículos más valiosos, se han visto obligados a recurrir a

actividades donde su productividad es menor. La canasta total de bienes disponibles para todos nosotros es más pequeña de lo que podría haber sido.

LA FUENTE DEL PODER SINDICAL

¿Cómo logran los sindicatos aumentar los salarios de sus miembros? ¿Cuál es la fuente básica de su poder? La respuesta es: gracias a su capacidad de mantener bajo el número de puestos de trabajo disponibles o, de manera equivalente, mantener bajo el número de personas disponibles para un tipo de puestos de trabajo. Los sindicatos han podido mantener bajo el número de puestos de trabajo imponiendo una tarifa salarial alta, generalmente con la ayuda del Gobierno. Han podido mantener bajo el número de personas disponibles principalmente a través de licencias, nuevamente con ayuda del Gobierno. Ocasionalmente, han ganado poder en connivencia con los empleadores para imponer un monopolio del producto.

Hacer cumplir una tasa salarial alta. Si, de una forma u otra, un sindicato puede asegurar que ningún contratista pagará menos de, digamos, 15 dólares por hora a un fontanero o carpintero, eso reducirá la oferta de empleo. Por supuesto, también se incrementará el número de personas a las que les gustaría conseguir ese trabajo.

Supongamos que se puede hacer cumplir esa tasa salarial alta. Entonces debe haber alguna manera de racionar el número limitado de trabajos entre los demandantes de empleo. Se han adoptado numerosos dispositivos: nepotismo para mantener los trabajos en la familia, reglas de antigüedad y aprendizaje, sobornos a la hora de repartir el trabajo y simple corrupción. Hay mucho en juego, por lo que los mecanismos utilizados son un tema delicado. Algunos sindicatos no permitirán que las disposiciones sobre la antigüedad se discutan en reuniones abiertas porque eso siempre conduce a peleas a puñetazos. Los sobornos a los funcionarios sindicales para asegurar las preferencias por los puestos de trabajo son una forma común de

corrupción. La discriminación racial fuertemente criticada por los sindicatos es otro dispositivo para racionar los puestos de trabajo. Si hay un excedente de solicitantes para un número limitado de trabajos, cualquier mecanismo para seleccionar a los trabajadores está destinado a ser arbitrario. Las apelaciones a los prejuicios y consideraciones irracionales similares a menudo tienen un gran apoyo entre los favorecidos, ya que permiten decidir a quién dejar fuera. La discriminación racial y religiosa ha entrado también en las admisiones a las facultades de medicina por esa misma razón: un exceso de solicitantes válidos y la necesidad de racionar las plazas entre ellos.

Volviendo a la tasa salarial, ¿cómo puede un sindicato hacer cumplir una tasa salarial alta? Una forma es recurrir a la violencia o a la amenaza de violencia: amenazar con destruir la propiedad de los empleadores, agredirles si emplean trabajadores no sindicalizados o si pagan a los miembros del sindicato menos de la tarifa especificada, o golpear a los trabajadores o destruir su propiedad si aceptan trabajar por un salario más bajo. Ésa es la razón por la cual los arreglos y las negociaciones salariales sindicales han ido acompañados con frecuencia de violencia.

Una vía más fácil es hacer que el Gobierno ayude. Ésa es la razón por la que las sedes sindicales están agrupadas alrededor del Capitolio en Washington, y dedican tanto dinero y atención a la política. En su estudio sobre el sindicato de pilotos de líneas aéreas, Hopkins señala que «el sindicato aseguró una legislación lo suficientemente protectora a nivel federal para poner a los pilotos profesionales de líneas aéreas bajo la tutela del Estado».⁴

Una vía importante de asistencia gubernamental a los sindicatos de la construcción es la Ley Davis-Bacon, una ley federal que requiere que todos los contratistas que consigan un contrato de más de 2.000 dólares en el que participen el Gobierno de Estados Unidos o el Distrito de Columbia paguen salarios no inferiores a los que «prevalecen para las clases correspondientes

de trabajadores y mecánicos» en el barrio del que se trate, según lo «determinado por el secretario de Trabajo». En la práctica, se ha dictaminado que las tasas prevalecientes son las tasas salariales sindicales en «una proporción abrumadora de las determinaciones salariales [...] independientemente del área o tipo de construcción». ⁵ El alcance de la ley se ha ampliado mediante la incorporación de un requisito de salario en muchas otras leyes para proyectos con asistencia federal, y por leyes similares en 35 estados (a partir de 1971) que cubren gastos estatales de construcción. El efecto de estas leyes es que el Gobierno impone salarios sindicales para gran parte de la actividad de construcción.

Incluso el uso de la violencia implica implícitamente el apoyo del Gobierno. Una actitud pública generalmente favorable hacia los sindicatos ha llevado a las autoridades a tolerar un comportamiento en el curso de los conflictos laborales que nunca tolerarían en otras circunstancias. Si el vehículo de alguien se vuelca en el curso de una disputa laboral, si se rompen las ventanas de una tienda o una casa o si las personas son golpeadas y lesionadas gravemente, es menos probable que los perpetradores paguen una multa, y mucho menos que vayan a juicio o a la cárcel, que si el mismo incidente ocurriera bajo otras circunstancias.

Otro conjunto de medidas gubernamentales que hacen cumplir las tasas salariales son las leyes de salario mínimo, que se defienden como una forma de ayudar a las personas de bajos recursos. En realidad, dañan a las personas de bajos ingresos. Esta forma de presión la demuestran las personas que testifican ante el Congreso a favor de un salario mínimo más alto. No son representantes de los pobres. En su mayoría son representantes del trabajo organizado, de la AFL-CIO y otras organizaciones laborales. Ningún miembro de sus sindicatos trabaja por un salario cercano al mínimo legal. A pesar de toda la retórica sobre ayudar a los pobres, favorecen un salario mínimo cada vez más alto como una forma de proteger a los miembros de sus sindicatos de la competencia.

La ley de salario mínimo exige que los empleadores discriminen a las personas con pocas habilidades. Nadie lo describe de esa manera, pero eso es de hecho lo que ocurre. Pensemos en un adolescente pobremente educado y con pocas habilidades, cuyos servicios valen, digamos, sólo 2 dólares por hora. Él o ella podría estar ansioso por trabajar por ese salario para adquirir mayores habilidades que le permitan encontrar luego un mejor trabajo. La ley dice que tal persona puede ser contratada sólo si el empleador está dispuesto a pagarle (en 1979) 2,90 dólares por hora. A menos que un empleador esté dispuesto a agregar 90 centavos a lo que valen los servicios de la persona, el adolescente no tendrá empleo. Siempre ha sido un misterio para nosotros por qué un joven está mejor desempleado porque no encuentra un trabajo donde le paguen 2,90 dólares por hora que empleado en un trabajo que paga menos.

La alta tasa de desempleo entre los adolescentes, y especialmente entre los adolescentes negros, es tanto un escándalo como una fuente grave de malestar social. Sin embargo, en gran medida es el resultado de las leyes de salario mínimo. Al final de la Segunda Guerra Mundial, el salario mínimo era de 40 centavos la hora. La inflación durante la guerra lo había dejado tan bajo en términos reales que no tenía importancia. Luego, el salario mínimo se elevó drásticamente a 75 centavos en 1950 y llegó hasta el dólar en 1956. A principios de la década de 1950, la tasa de desempleo de los adolescentes ascendió al 10 por ciento en comparación con el 4 por ciento para todos los trabajadores, moderadamente más alta, como cabría esperar para un grupo que acaba de ingresar a la fuerza laboral. Las tasas de desempleo de los adolescentes blancos y negros eran aproximadamente iguales. Después de que las tasas de salario mínimo aumentaran drásticamente, la tasa de desempleo se disparó tanto para los adolescentes blancos como para los negros. Aún peor, se abrió una brecha de desempleo entre las tasas de adolescentes blancos y negros. Actualmente, la tasa de desempleo oscila entre el 15 y el 20 por ciento para los adolescentes

blancos, y entre el 35 y el 45 por ciento para los adolescentes negros.⁶ Consideramos que la tasa de salario mínimo es una de las leyes más excluyentes para los negros, si no la que más, en los anales legislativos. El Gobierno primero proporciona escuelas en las que muchos jóvenes, sobre todo los negros, reciben una educación tan pobre que no adquieren las habilidades requeridas para obtener buenos salarios. Luego los sanciona por segunda vez al impedirles que puedan trabajar por salarios bajos para inducir a los empleadores a que les formen en el lugar de trabajo. Y todo en nombre de ayudar a los pobres.

Restricción de números. Una alternativa a la aplicación de una tasa salarial es restringir directamente el número de personas que pueden ejercer una ocupación. Esa técnica es particularmente atractiva cuando hay muchos empleadores, por lo que es difícil hacer cumplir una tasa salarial. La medicina es un excelente ejemplo, ya que gran parte de las organizaciones médicas se han dirigido a restringir el número de médicos en ejercicio.

El éxito en la restricción de números, como en la aplicación de una tasa salarial, generalmente requiere la asistencia del Gobierno. En medicina, la clave ha sido la licencia de los médicos, es decir, el requisito de que para «practicar la medicina» se requiere una licencia del Estado. No hace falta añadir que es probable que sólo los médicos sean considerados competentes para juzgar las calificaciones de los médicos potenciales, por lo que las juntas de concesión de licencias en los distintos estados (en Estados Unidos, la concesión de licencias está bajo la jurisdicción de los estados, no del Gobierno federal) suelen estar compuestas íntegramente por médicos o dominadas por médicos, quienes a su vez han sido generalmente miembros de la AMA.

Las juntas, o las legislaturas estatales, han especificado condiciones para otorgar licencias que en efecto dan a la AMA el poder de influir en el número de personas admitidas para ejercer esta profesión. Han requerido un largo entrenamiento, casi siempre una graduación de una escuela

«aprobada» y unas prácticas en un hospital «aprobado». No es casualidad que la lista de escuelas y hospitales «aprobados» sea generalmente idéntica a la lista emitida por el Consejo de Educación Médica y Hospitales de la Asociación Médica Estadounidense. No se puede establecer ninguna escuela o, si se establece, conseguir que dure mucho tiempo a menos que pueda obtener la aprobación del Consejo de Educación Médica de la AMA. Eso ha requerido en ocasiones limitar el número de personas admitidas siguiendo las sugerencias del consejo.

La evidencia del poder de las organizaciones médicas para restringir la entrada de profesionales se proporcionó durante la depresión de la década de 1930, cuando la presión económica era particularmente intensa. A pesar de que se produjo una avalancha de refugiados altamente capacitados de Alemania y Austria —en ese momento países con una medicina avanzada—, el número de médicos admitidos (formados en el extranjero) para ejercer en Estados Unidos en los cinco años posteriores a la llegada de Hitler al poder no fue mayor que en los cinco años anteriores.⁷

Las licencias se utilizan para restringir la entrada en ocupaciones como la medicina, que tienen muchos profesionales que tratan con una gran cantidad de clientes. Al igual que en medicina, las juntas que administran las disposiciones sobre licencias están compuestas principalmente por miembros de la ocupación que requiere licencia, ya sean dentistas, abogados, cosmetólogos, pilotos de líneas aéreas, fontaneros o funerarios. No hay ocupación que no haya intentado restringir su práctica mediante la obtención de una licencia. Según el presidente de la Comisión Federal de Comercio: «En una sesión reciente de la legislatura de un estado, los grupos ocupacionales presentaron proyectos de ley para obtener licencias como subastadores, excavadores de pozos, contratistas de reformas para el hogar, peluqueros de mascotas, terapeutas sexuales, procesadores de datos, tasadores y reparadores de televisores. Hawái otorga licencias a los artistas del tatuaje. New Hampshire otorga licencias a vendedores de pararrayos».⁸

La *justificación* es siempre la misma: proteger al consumidor. Sin embargo, la *razón* se muestra al observar quién cabildea en la legislatura estatal para la imposición o el refuerzo de las licencias. Los *lobbies* son invariablemente representantes de la ocupación en cuestión más que de los clientes. Es cierto que los fontaneros probablemente saben mejor que nadie contra qué deben protegerse sus clientes. Sin embargo, es difícil considerar la preocupación altruista por sus clientes como el motivo principal detrás de sus decididos esfuerzos por obtener el poder legal para decidir quién puede ser fontanero.

Para asegurar la restricción en el número, los *lobbies* se esfuerzan por tener la práctica de su ocupación definida legalmente de la manera más amplia posible y así aumentar la demanda de los servicios de profesionales con licencia.

Un efecto de restringir la entrada en ocupaciones a través de las licencias es crear nuevas disciplinas: en el campo de la medicina, la osteopatía y la quiropráctica son claros ejemplos. Cada una de ellas, a su vez, ha recurrido a la concesión de licencias para intentar restringir el número de profesionales. La AMA se ha involucrado en un extenso litigio acusando a los médicos y osteópatas de ejercer la medicina sin licencia, en un intento de restringirla a un área lo más estrecha posible. Los quiroprácticos y osteópatas, a su vez, acusan a otros profesionales de la práctica sin licencia de la quiropráctica y la osteopatía.

Un desarrollo reciente en el cuidado de la salud, que surge en parte gracias a equipos portátiles nuevos y sofisticados, ha sido el desarrollo de servicios en varias comunidades para brindar ayuda rápida en emergencias. Estos servicios a veces son organizados por la ciudad o por una organización local, a veces por una empresa estrictamente privada, y están atendidos principalmente por paramédicos en lugar de médicos con licencia. Joe Dolphin, el propietario de una de esas organizaciones de empresas privadas adscritas a un departamento de bomberos en el sur de California, describió su eficacia de la siguiente manera:

En un distrito de California al que servimos, que es un condado que tiene una población de 580.000 habitantes, antes de la introducción de los paramédicos, menos del 1 por ciento de los pacientes que sufrieron un paro cardíaco sobrevivieron y fueron dados de alta del hospital. Con la introducción de los paramédicos, sólo en los primeros seis meses de operación, el 23 por ciento de las personas a las que se les paró el corazón resucitaron con éxito y fueron dadas de alta del hospital para regresar al trabajo productivo en la sociedad.

Creemos que esto es bastante sorprendente. Creemos que los hechos hablan por sí solos. Sin embargo, relacionar eso con la comunidad médica a veces es muy difícil. Tienen sus propias ideas.

En términos más generales, las disputas jurisdiccionales —qué actividades están reservadas a qué ocupación— se encuentran entre las causas más frecuentes de paros laborales. Un ejemplo divertido es el de un reportero de radio que vino a entrevistarnos. Hizo hincapié en que la entrevista tenía que ser lo suficientemente corta como para caber en una cara del casete en su grabadora. La tarea de darle la vuelta al casete estaba reservada a un miembro del sindicato de electricistas. Si él mismo le daba la vuelta, nos confesó, borrarían el casete cuando regresara a la emisora y la entrevista se perdería. Es exactamente el mismo comportamiento que la oposición de la profesión médica a los paramédicos, motivado por el mismo objetivo: incrementar la demanda de los servicios de un determinado colectivo.

Confabulación entre sindicatos y empresarios. En ocasiones, los sindicatos han ganado poder al ayudar a las empresas comerciales a organizarse para fijar precios o repartirse mercados, actividades que son ilegales para los negocios según las leyes antimonopolio.

El caso histórico más importante se produjo en la minería del carbón, en la década de 1930. Las dos leyes del carbón Guffey fueron intentos de brindar apoyo legal a un cártel de fijación de precios de operadores de minas de carbón. Cuando, a mediados de la década de 1930, la primera de las leyes fue declarada inconstitucional, John L. Lewis y los United Mine Workers que encabezaba se hicieron cargo. Mediante la convocatoria de huelgas o paros laborales cada vez que la cantidad de carbón era tan grande que amenazaba con bajar los precios, Lewis controlaba la producción y, por

tanto, también los precios, con la cooperación tácita de la industria. Como dijo el vicepresidente de una compañía de carbón en 1938, «ellos [los United Mine Workers] han hecho mucho para estabilizar la industria del carbón bituminoso y se han esforzado para que opere de manera rentable; de hecho, aunque a uno no le guste admitirlo, los esfuerzos en esa línea han sido un poco más eficaces que los de los propios operadores de carbón».⁹

Las ganancias se dividieron entre los operadores y los mineros. Estos últimos consiguieron salarios altos, lo que por supuesto significó una mayor mecanización y menos mineros empleados. Lewis reconoció este efecto de forma explícita y estaba más que preparado para aceptarlo: consideraba los salarios más altos para los mineros como una compensación por una reducción en el número de empleados, siempre que los que se quedaran fueran todos miembros de su sindicato.

El sindicato de mineros podía desempeñar este papel porque los sindicatos están exentos de la Ley Sherman Antimonopolio. Los sindicatos que se han beneficiado de esta exención se interpretan mejor como empresas que se dedican a construir un cártel en una industria que como organizaciones laborales. El sindicato de camioneros es quizá el más notable. Hay una historia, quizá falsa, sobre David Beck, el líder del Sindicato de Camioneros antes de James Hoffa (ambos acabaron en la cárcel). Cuando Beck estaba negociando con las cervecerías en el estado de Washington sobre los salarios de los conductores de camiones transportistas, le dijeron que lo que pedía no era factible, porque la cerveza del Este acabaría con la cerveza local. Preguntó cuál tendría que ser el precio de la cerveza del Este para permitir el salario que exigía. Se nombró una cifra, X dólares la caja, y él supuestamente respondió: «De ahora en adelante, el precio de la cerveza del Este será X dólares la caja».

Los sindicatos a menudo brindan servicios útiles a sus miembros, negociando los términos de su empleo, representándolos con respecto a las quejas, dándoles un sentimiento de pertenencia e involucrándolos en una

actividad grupal, entre otras cosas. Como creyentes en la libertad, favorecemos la organización voluntaria de sindicatos para realizar cualquier servicio que sus miembros deseen y estén dispuestos a pagar, siempre que respeten los derechos de los demás y se abstengan de emplear la fuerza.

Sin embargo, los sindicatos y otras organizaciones similares, como las asociaciones profesionales, no se han basado en actividades y membresías estrictamente voluntarias con respecto a su principal objetivo proclamado: mejorar los salarios de sus afiliados. Han logrado que el Gobierno les conceda privilegios e inmunidades especiales, lo que les ha permitido beneficiar a algunos de sus miembros y funcionarios a expensas de otros trabajadores y de todos los consumidores. En general, las personas beneficiadas han tenido ingresos mucho más elevados que las personas perjudicadas.

Gobierno

Además de proteger a los miembros del sindicato, el Gobierno ha adoptado una serie de leyes destinadas a proteger a los trabajadores en general: leyes que contemplan la compensación laboral, prohíben el trabajo infantil, salarios mínimos y horas máximas de trabajo, comisiones para asegurar prácticas justas de empleo, promoción de activismo afirmativo, la Oficina Federal de Administración de Seguridad y Salud para regular las prácticas laborales, y otras, demasiadas para enumerarlas.

Algunas medidas han tenido un efecto favorable en las condiciones de trabajo. La mayoría, como las leyes de compensación laboral y trabajo infantil, simplemente se incorporaron a prácticas legales que ya se habían vuelto comunes en el mercado privado, quizá extendiéndolas un poco a áreas marginales. Otras han sido una bendición mixta. Han proporcionado una fuente de poder a sindicatos o empleadores particulares y una fuente de trabajo a los burócratas, mientras reducen las oportunidades y los ingresos

del trabajador ordinario. La Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés) es un excelente ejemplo: una pesadilla burocrática que ha producido una avalancha de quejas de todos lados. Como dice un chiste reciente: ¿cuántos estadounidenses se necesitan para enroscar una bombilla? Respuesta: cinco, uno para enroscar la bombilla y cuatro para rellenar los informes de impacto ambiental y de la OSHA.

El Gobierno protege muy bien a una clase de trabajadores, a saber, los empleados del Gobierno. El condado de Montgomery, Maryland, a media hora en coche desde Washington D. C., es el hogar de muchos altos funcionarios. También tiene el ingreso familiar promedio más alto de todos los condados de Estados Unidos. Una de cada cuatro personas empleadas en el condado de Montgomery trabaja para el Gobierno federal. Tienen seguridad laboral y salarios ligados al coste de vida. Al jubilarse reciben pensiones de los funcionarios también vinculadas al coste de vida e independientes de la Seguridad Social. Pero muchos también logran cobrar de la Seguridad Social, los que se conocen como *double dippers*.

Muchos, quizá la mayoría, de sus vecinos en el condado de Montgomery también tienen alguna conexión con el Gobierno federal, como congresistas, *lobbistas* o altos ejecutivos de corporaciones con contratos gubernamentales. Al igual que otras comunidades dormitorio en Washington, el condado de Montgomery ha crecido rápidamente. El Gobierno se ha convertido en una industria de crecimiento altamente confiable en las últimas décadas.

Todos los funcionarios públicos, incluso en los niveles inferiores, están bien protegidos por el Gobierno. Según la mayoría de los estudios, sus salarios son en promedio más altos que los salarios privados comparables y están protegidos contra la inflación. Reciben generosos beneficios complementarios y tienen mucha seguridad laboral. Como lo expresó una noticia de *The Wall Street Journal*:

A medida que las regulaciones [del Servicio Civil] se han disparado hasta llenar 21 volúmenes que ocupan aproximadamente un metro y medio de espesor, a los gerentes gubernamentales les ha resultado cada vez más difícil despedir empleados. Al mismo tiempo, las promociones y los aumentos salariales por mérito se han vuelto casi automáticos. El resultado es una burocracia casi desprovista de incentivos y en gran medida más allá del control de cualquiera. [...]

Del millón de personas elegibles el año pasado para recibir aumentos por mérito, sólo 600 no los recibieron. Casi nadie es despedido: menos del 1 por ciento de los trabajadores federales perdieron sus trabajos el año pasado. ¹⁰

Para citar un caso específico, en enero de 1975 una mecanógrafa de la Agencia de Protección Ambiental llegaba tarde al trabajo de manera tan constante que su supervisor exigió que la despidieran. Se necesitaron diecinueve meses para hacerlo, y requeriríamos una hoja de más de 60 metros de largo para enumerar los pasos que se tuvieron que seguir para cumplir con todas las reglas y todos los acuerdos de la administración y el sindicato.

En el proceso participaron el supervisor del empleado, el subdirector y el director del supervisor, el director de operaciones de personal, el jefe de sucursal de la agencia, un especialista en relaciones con los empleados, un segundo especialista en relaciones con los empleados, una oficina especial de investigaciones y el director de la oficina de investigaciones. Huelga decir que esta verdadera guía telefónica de funcionarios se pagó con el dinero de los contribuyentes.

A nivel estatal y local, la situación varía de un lugar a otro. En muchos estados y en grandes ciudades como Nueva York, Chicago y San Francisco, la situación es igual o más extrema que en el Gobierno federal. La ciudad de Nueva York llegó a su estado actual de virtual bancarrota en gran parte por los rápidos aumentos en los salarios de los empleados municipales y, quizá aún más, por la concesión de generosas pensiones de jubilación anticipada. En los estados con grandes ciudades, los representantes de los empleados públicos suelen ser el principal *lobby* en la legislatura estatal.

Nadie

Hay dos clases de trabajadores que no están protegidos por nadie: los trabajadores que tienen un solo empleador posible y los trabajadores que no tienen empleador. Los individuos que efectivamente tienen sólo un empleador posible tienden a ser personas muy bien pagadas cuyas habilidades son tan raras y valiosas que sólo un empleador es capaz de aprovecharlas al máximo.

El ejemplo estándar de los libros de texto cuando estudiábamos economía en la década de 1930 era el gran héroe del béisbol Babe Ruth. El «Sultán de Swat», como se apodaba al rey de los jonrones, fue, con mucho, el jugador de béisbol más popular de su tiempo. Podía llenar cualquier estadio en cualquiera de las grandes ligas. Los Yankees de Nueva York tenían el estadio más grande de todos los clubes de béisbol, por lo que podían pagarle más que cualquier otro club. Como resultado, los Yankees eran efectivamente su único empleador posible. Eso no significa, por supuesto, que Babe Ruth no lograra obtener un salario alto, pero sí que no tenía a nadie que lo protegiera: tuvo que negociar con los Yankees, usando la amenaza de no jugar para ellos como su única arma.

Las personas que no obtienen empleo son en su mayoría víctimas de las medidas gubernamentales. Ya se ha mencionado una clase: los desempleados por los salarios mínimos legales. Como se señaló anteriormente, muchos de ellos son doblemente víctimas de las medidas gubernamentales: baja formación escolar más salarios mínimos altos que les impiden obtener capacitación en el trabajo.

Las personas dependientes o que reciben asistencia pública se encuentran en una posición similar. Es ventajoso para ellos aceptar un empleo sólo si pueden ganar lo suficiente para compensar la pérdida de la paga por dependencia u otra asistencia pública. Puede que no haya ningún empleador para quien sus servicios valgan tanto. Lo mismo ocurre con las personas aseguradas en la Seguridad Social menores de 72 años. Pierden estas ayudas si ganan más que una cantidad modesta. Ésa es la principal

razón por la cual el porcentaje de personas mayores de 65 años activas ha disminuido tan drásticamente en las últimas décadas: en el caso de los hombres, del 45 por ciento en 1950 al 20 por ciento en 1977.

Otros empleadores

La protección más segura y efectiva para la mayoría de los trabajadores es la existencia de muchos empleadores. Como hemos visto, una persona que tiene un solo empleador posible tiene poca o ninguna protección. Los patrones que protegen a un trabajador son aquellos que quieren contratarlo. La demanda de sus servicios hace que sea del interés propio de su empleador pagarle el valor total de su trabajo. Si su propio empleador no lo hace, alguien más puede estar listo para hacerlo. La competencia por sus servicios: ésa es la verdadera protección del trabajador.

Por supuesto, la competencia entre empleadores es a veces fuerte y otras débil. Hay mucha fricción e ignorancia sobre las oportunidades. Puede ser costoso para los empleadores encontrar empleados deseables, y para los empleados, encontrar empleadores deseables. Es un mundo imperfecto, por lo que la competencia no proporciona una protección completa. Sin embargo, la competencia es la mejor protección, o por lo menos la menos mala, para la mayoría de los trabajadores que se haya ideado hasta ahora.

El papel de la competencia es una característica del libre mercado con la que nos hemos topado una y otra vez. Un trabajador está protegido de su empleador por la existencia de otros empleadores para los cuales puede trabajar. Un empleador está protegido contra la explotación por parte de sus empleados por la existencia de otros trabajadores a quienes puede contratar. El consumidor está protegido de la explotación por parte de un vendedor por la existencia de otros vendedores a los que puede comprar. ¿Por qué tenemos un mal servicio postal, un mal servicio ferroviario de larga

distancia o escuelas pobres? Porque en cada caso sólo un ente ofrece el servicio.

Conclusión

Cuando los sindicatos obtienen salarios más altos para sus miembros restringiendo la entrada a una ocupación, lo hacen a expensas de otros trabajadores que ven reducidas sus oportunidades. Cuando el Gobierno paga a sus empleados salarios más altos, éstos corren a cargo del contribuyente. Pero cuando los trabajadores obtienen salarios más altos y mejores condiciones de trabajo a través del mercado libre, cuando las empresas compiten entre sí por los mejores trabajadores, cuando los trabajadores compiten entre sí por los mejores trabajos, se obtienen aumentos de sueldo y esto no ocurre a expensas de nadie. Sólo pueden provenir de una mayor productividad, una mayor inversión de capital, habilidades más ampliamente difundidas.

Todo el pastel es más grande: hay más para el trabajador, pero también hay más para el empleador, el inversionista, el consumidor e incluso para el recaudador de impuestos. Así es como un sistema de libre mercado distribuye los frutos del progreso económico entre todas las personas. Ése es el secreto de la enorme mejora de las condiciones del trabajador en los últimos dos siglos.

La cura para la inflación

Compara dos rectángulos de papel de aproximadamente el mismo tamaño. Uno es verde por la cara de atrás y tiene una imagen de Abraham Lincoln en la parte delantera, también tiene el número 5 en cada una de sus esquinas y algunas letras impresas. Puedes cambiar este trozo de papel por cierta cantidad de comida, ropa u otros bienes. La gente estará dispuesta a hacer el intercambio.

La otra hoja de papel, tal vez recortada de una revista, también puede tener una imagen, algunos números y algunas letras impresas en el anverso. También puede ser de color verde. Sin embargo, sólo sirve para encender el fuego.

¿Dónde está la diferencia? La impresión en el billete de 5 dólares no proporciona ninguna respuesta. Simplemente dice: «BILLETE DE LA RESERVA FEDERAL / ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA / CINCO DÓLARES» y, en letra más pequeña, «ESTE BILLETE ES DE CURSO LEGAL PARA TODAS LAS DEUDAS, PÚBLICAS Y PRIVADAS». Hasta hace no muchos años, entre «ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA» y «CINCO DÓLARES» se incluían las palabras «PROMETE PAGAR». Eso parecía explicar la diferencia entre las dos hojas de papel. Pero sólo significaba que si hubieras ido a un Banco de la Reserva Federal y le

hubieras pedido a un cajero que canjeara la promesa, te habría dado cinco hojas de papel idénticas, pero con el número 1 en lugar del 5 y la foto de George Washington en lugar de la de Abraham Lincoln. Si luego le hubieras pedido al cajero que pagara cada dólar prometido por uno de estos papeles, te habría dado monedas que, si las hubieras fundido (aunque es ilegal hacerlo), se habrían vendido por menos de un dólar. La redacción actual es un poco mejor, aunque igualmente poco reveladora. La cualidad de la moneda de curso legal significa que el Gobierno aceptará los pedazos de papel en el pago de deudas e impuestos, y que los tribunales los considerarán como pago de deudas expresadas en dólares. ¿Por qué deberían ser aceptados también por particulares en transacciones privadas a cambio de bienes y servicios?

La respuesta corta es que cada persona acepta el intercambio porque confía en que los demás lo harán. Los pedazos de papel verde tienen valor porque todos piensan que lo tiene, y todo el mundo piensa eso porque su experiencia se lo dice. Estados Unidos no podría operar a este nivel de productividad sin un medio de intercambio común y ampliamente aceptado (o como mucho un pequeño número de ellos); sin embargo, la existencia de un medio de intercambio común y ampliamente aceptado se basa en una convicción y debe su existencia a la aceptación mutua de lo que, bajo cierto punto de vista, es una ficción.

Esta convención o ficción no es una cosa frágil. Por el contrario, el valor de tener un instrumento monetario común es tan grande que la gente asumirá la ficción incluso bajo una provocación extrema; de ahí, como veremos, procede parte de la ganancia que los emisores de dinero pueden obtener de la inflación y, por tanto, la tentación de incrementarla. Pero, ojo, la ficción no es indestructible: la frase «no vale un Continental» es un recordatorio de cómo esa ficción fue destruida por la emisión de cantidades excesivas de moneda por parte del Congreso Continental de Estados Unidos para financiar la revolución estadounidense.

Aunque el valor del dinero se basa en una ficción, éste cumple una función económica extraordinariamente útil. Sin embargo, también es un velo. Las fuerzas reales que determinan la riqueza de una nación son las capacidades de sus ciudadanos, su laboriosidad e ingenio, los recursos a su disposición, su modo de organización económica y política, etcétera. Como escribió John Stuart Mill hace más de un siglo: «En resumen, no puede haber algo más insignificante en la economía de una sociedad que el dinero, excepto por su capacidad para ahorrar tiempo y trabajo. Es una máquina para hacer lo que se haría, con menos rapidez y comodidad, sin ella: y como muchos otros tipos de maquinaria, sólo ejerce una influencia distinta e independiente cuando se estropea».¹

Una descripción del papel del dinero perfectamente cierta, siempre que reconozcamos que la sociedad apenas posee otro artilugio que pueda hacer más daño cuando se estropea. Ya hemos visto un ejemplo: la Gran Depresión, cuando el dinero se estropeó debido a una reducción demasiado fuerte de su cantidad. Este capítulo analiza la forma opuesta y más común en la que el mecanismo del dinero se ha estropeado: mediante un aumento demasiado pronunciado de su cantidad.

Variedades de dinero

Una asombrosa variedad de elementos se ha utilizado como dinero en algún momento u otro. La palabra *pecuniario* proviene del latín *pecus*, que significa «ganado», una de las muchas cosas que se han utilizado como dinero. Otras veces se ha utilizado sal, seda, pieles, pescado seco, incluso plumas, y en la isla de Yap, en el Pacífico, piedras. Las conchas y cuentas de cauri han sido las formas primitivas de intercambio más utilizadas. Los metales —oro, plata, cobre, hierro, estaño— han sido los más frecuentes entre las economías más avanzadas antes de la victoria del papel y la pluma del contable.

Lo único que han tenido en común todos los artículos utilizados como dinero es su aceptación, en un lugar y un momento particular, a cambio de otros bienes y servicios con la confianza de que otros también los aceptarían.

El *wampum* que los primeros colonos de América empleaban en el comercio con los indios era un tipo de concha, parecida a las conchas de cauri que se usaban en África y Asia. Un intercambio monetario muy interesante e instructivo de las colonias americanas fue el dinero del tabaco de Virginia, Maryland y Carolina del Norte: «La primera ley aprobada por la primera Asamblea General de Virginia, el 31 de julio de 1619 [12 años después de que el capitán John Smith desembarcara y estableciera en Jamestown el primer asentamiento inglés permanente en el Nuevo Mundo], se refería al tabaco. Fijó el precio de ese producto básico en tres chelines. El tabaco ya era la moneda local».²

Durante un período, el tabaco fue declarado la única moneda de curso legal. Siguió siendo la moneda básica de Virginia y sus colonias vecinas durante casi dos siglos, hasta mucho después de la revolución estadounidense. Era el dinero que los colonos usaban para comprar comida, ropa, pagar impuestos, incluso para pagar una novia: «El reverendo Sr. Weems, un escritor de Virginia, sugiere que les hubiera gustado a muchos hombres ver a los valientes jóvenes virginianos cómo se apresuraban a la orilla del agua cuando llegó un barco de Londres, cada uno con un paquete del mejor tabaco bajo el brazo, y regresar con una hermosa y virtuosa joven esposa».³ Y otro escritor, citando este pasaje, comentaba: «Deben de haber sido trabajadores, además de valientes, para apresurarse con un rollo de tabaco que pesaba entre 100 y 150 libras bajo el brazo».⁴

El tabaco funcionaba igual que el dinero. El precio original fijado en términos de dinero inglés era más alto que el coste de cultivarlo, por lo que los dueños de las plantaciones produjeron más y más. En este caso, la oferta monetaria creció tanto literal como figurativamente. Como siempre sucede

cuando la cantidad de dinero aumenta más rápidamente que la cantidad de bienes y servicios disponibles para la compra, hubo inflación. Los precios de otros bienes en términos de tabaco aumentaron drásticamente. Durante la inflación, que duró aproximadamente medio siglo, los precios del tabaco se multiplicaron por cuarenta.

Los dueños de las plantaciones de tabaco estaban muy descontentos con la inflación. El aumento de los precios de otros bienes en términos de tabaco significaba que éste sería menos demandado que esos otros bienes. El precio del dinero en términos de bienes es recíproco al precio de los bienes en términos de dinero. Naturalmente, los cultivadores de tabaco recurrieron al Gobierno en busca de ayuda. Se aprobó una ley tras otra prohibiendo a ciertas personas cultivar tabaco, destruir parte de la cosecha e incluso prohibieron la siembra de tabaco por un año. Todo fue en vano. Finalmente, la gente se ocupó personalmente del asunto, se organizó y fue campo tras campo destruyendo plantas de tabaco: «El mal alcanzó tales proporciones que en abril de 1684, la Asamblea aprobó una ley declarando que estos malhechores habían traspasado los límites del motín, y que su objetivo era la subversión del Gobierno. Se promulgó que si cualquier grupo de ocho o más personas destruía plantas de tabaco, serían declarados traidores y sufrirían la pena de muerte».⁵

El tabaco como moneda ilustra vívidamente una de las leyes más antiguas de la economía: la ley de Gresham, «la moneda mala siempre expulsa del mercado a la buena». El cultivador de tabaco, que tenía que pagar impuestos u otras obligaciones, comprensiblemente utilizó el tabaco de peor calidad para cumplir con ellas y retuvo el de mejor calidad para exportar a cambio de dinero fuerte, es decir, libras esterlinas británicas. Como resultado, sólo el tabaco de mala calidad tendía a circular como dinero. Se utilizaron trucos ingeniosos para hacer que el tabaco pareciera de mayor calidad de lo que era: «En 1698, Maryland consideró necesario legislar contra el fraude de empaquetar basura que contenía tabaco bueno en

la superficie. Virginia adoptó una medida similar en 1705, pero aparentemente no ofreció ninguna compensación». ⁶

El problema de la calidad se alivió un poco cuando «[e]n 1727 se legalizaron los billetes de tabaco. Éstos tenían el carácter de certificados de depósito emitidos por los inspectores. Fueron declarados por ley moneda y recibos para todas las deudas de tabaco dentro del distrito donde se emitieron». A pesar de los numerosos abusos del sistema, «[l]os recibos desempeñaron la función de moneda hasta la víspera del siglo XIX». ⁷

Ése no fue el último uso del tabaco como dinero. Durante la Segunda Guerra Mundial, los cigarrillos se utilizaron ampliamente como medio de intercambio en los campos de prisioneros alemanes y japoneses. Después de la guerra, los cigarrillos se utilizaron ampliamente como dinero en Alemania durante el período en el que las autoridades de ocupación impusieron precios en moneda legal muy por debajo de los niveles que habría impuesto el mercado. El resultado fue destruir la utilidad del dinero legal. La gente recurría al trueque y al uso de cigarrillos como medio de cambio para transacciones pequeñas y coñac para transacciones grandes —sin duda la moneda más líquida de la que tenemos constancia—. La reforma monetaria de Ludwig Erhard puso fin a ese instructivo —y destructivo— episodio. ⁸

Los principios generales ilustrados por el dinero del tabaco en Virginia siguen siendo relevantes en la era moderna, aunque el papel moneda emitido por el Gobierno y los asientos contables llamados depósitos han reemplazado las mercancías o los recibos de depósito por mercancías como el dinero básico de la sociedad.

Sigue siendo tan cierto ahora como entonces que un aumento más rápido de la cantidad de dinero que de la cantidad de bienes y servicios produce inflación, elevando los precios en términos de ese dinero. No importa la razón del aumento de la cantidad de dinero. En Virginia, la cantidad del tabaco como instrumento monetario creció y produjo una inflación de

precios en términos de tabaco, ya que el coste de producirlo en términos de mano de obra y otros recursos cayó drásticamente. En Europa, durante la Edad Media, la plata y el oro eran el dinero dominante, y la inflación de los precios en términos de oro y plata se produjo cuando los metales preciosos de México y Latinoamérica inundaron Europa a través de España. A mediados del siglo XIX se produjo una inflación de los precios del oro en todo el mundo debido a los descubrimientos de oro en California y Australia; y más tarde, desde la década de 1890 hasta 1914, debido a la exitosa aplicación comercial del proceso de cianuro para la extracción de oro de minerales de baja ley, principalmente en Sudáfrica.

Hoy, cuando los medios de intercambio comúnmente aceptados no tienen relación con ninguna mercancía, la cantidad de dinero la determina el Gobierno. El Gobierno, y sólo él, es responsable de cualquier aumento rápido de la cantidad de dinero. Ese mismo hecho ha sido la principal fuente de confusión sobre la causa y la cura de la inflación.

La causa inmediata de la inflación

La inflación es una enfermedad, peligrosa y a veces fatal, una dolencia que si no se controla a tiempo puede destruir una sociedad. Los ejemplos abundan. La hiperinflación en Rusia y Alemania después de la Gran Guerra, cuando los precios a veces se duplicaron más del doble de un día para otro, prepararon el terreno para el comunismo y el nazismo, respectivamente. La hiperinflación en China después de la Segunda Guerra Mundial facilitó la derrota de Chiang Kai-shek por parte del presidente Mao. La inflación en Brasil, donde alcanzó alrededor del cien por cien anual en 1954, trajo un Gobierno militar. Una inflación mucho más extrema contribuyó al derrocamiento de Allende en Chile en 1973 y de Isabel Perón en Argentina en 1976, seguida en ambos países por la toma del poder a manos de una junta militar.

Ningún Gobierno está dispuesto a aceptar la responsabilidad de crear inflación, incluso en un grado menor. Los funcionarios del Gobierno siempre encuentran alguna excusa: empresarios y sindicatos codiciosos, consumidores derrochadores, jeques árabes, mal tiempo o cualquier otra cosa que parezca remotamente plausible. Sin duda, los empresarios son avaros, los sindicatos codiciosos, los consumidores derrochadores, los jeques árabes han subido el precio del petróleo y el tiempo suele ser malo. Estos factores pueden generar precios altos en artículos concretos, pero no pueden producir aumentos en los precios de todos los bienes en general. Pueden causar subidas o bajadas temporales en la tasa de inflación. Pero no pueden producir una inflación continua por una razón muy simple: ninguno de los presuntos culpables posee una imprenta en la que producir esos papeles que llevamos en los bolsillos, nadie puede autorizar legalmente a un contable a hacer en los libros mayores de contabilidad entradas que sean equivalentes a esas hojas de papel.

La inflación no es un fenómeno capitalista. Yugoslavia, un país comunista, ha experimentado una de las tasas de inflación más rápidas de Europa; Suiza, un bastión del capitalismo, una de las más bajas. La inflación tampoco es un fenómeno comunista. China tuvo poca inflación bajo Mao; Italia, el Reino Unido, Japón y Estados Unidos, todos países mayoritariamente capitalistas, han experimentado una inflación sustancial en la última década. En el mundo moderno, la inflación es un fenómeno de imprenta.

El reconocimiento de que la inflación sustancial es siempre y en todas partes un fenómeno monetario es sólo el comienzo de una comprensión de sus causas y de su remedio. La pregunta más básica es, ¿por qué los Gobiernos modernos aumentan la cantidad de dinero con demasiada rapidez? ¿Por qué producen inflación cuando saben el daño que puede causar?

Antes de pasar a esa pregunta, vale la pena detenerse un poco más en la afirmación de que la inflación es un fenómeno monetario. A pesar de la importancia de esa afirmación y pese a la amplia evidencia histórica que la respalda, todavía es ampliamente negada, en gran parte debido a la cortina de humo con la que los Gobiernos tratan de ocultar su propia responsabilidad.

Si la cantidad de bienes y servicios disponibles para la compra (productos, para abreviar) aumentara tan rápidamente como la cantidad de dinero, los precios tenderían a ser estables. Los precios podrían incluso caer gradualmente a medida que unos ingresos más altos llevaran a las personas a querer mantener una parte mayor de su riqueza en forma de dinero. La inflación ocurre cuando la cantidad de dinero aumenta mucho más rápidamente que la producción, y cuanto más rápido aumenta la cantidad de dinero por unidad de producción, mayor es la tasa de inflación. Probablemente no haya otra afirmación en economía que esté tan bien establecida como ésta.

La producción está limitada por los recursos físicos y humanos disponibles, y por la mejora en el conocimiento y la capacidad de utilizarlos. En el mejor de los casos, la producción sólo puede crecer con bastante lentitud. Durante el siglo pasado, la producción en Estados Unidos creció a una tasa de alrededor del 3 por ciento anual. Incluso en el apogeo del rápido crecimiento de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, la producción creció alrededor del 10 por ciento cada año. La cantidad de dinero-mercancía está sujeta a límites físicos similares, aunque, como ilustran los ejemplos del tabaco, los metales preciosos del Nuevo Mundo y el oro en el siglo XIX, el dinero-mercancía a veces ha crecido mucho más rápidamente que la producción en general. Las formas actuales de dinero (billetes y bonos) no están sujetas a límites físicos. La cantidad nominal, es decir, el número de dólares, libras, marcos u otras unidades monetarias,

puede crecer a cualquier ritmo, y en ocasiones ha crecido a ritmos fantásticos.⁹

Durante la hiperinflación alemana que siguió a la Gran Guerra, por ejemplo, el dinero en efectivo creció a una tasa *promedio* de más del 300 por ciento mensual durante más de un año, al igual que los precios. Durante la hiperinflación húngara posterior a la Segunda Guerra Mundial, el dinero en efectivo aumentó a una tasa promedio de más del 12.000 por ciento mensual durante un año y los precios lo hicieron a una tasa aún más elevada, de casi el 20.000 por ciento mensual.

Durante la inflación (más moderada) de Estados Unidos de 1969 a 1979, la cantidad de dinero aumentó a una tasa promedio del 9 por ciento anual y los precios a una tasa promedio del 7 por ciento anual. La diferencia de dos puntos porcentuales refleja una tasa promedio de crecimiento de la producción del 2,8 por ciento durante la misma década.

Como muestran estos ejemplos, lo que sucede con la cantidad de dinero tiende a eclipsar lo que ocurre con la producción; de ahí nuestra referencia a la inflación como fenómeno monetario, sin hacer referencias a la producción. Estos ejemplos también muestran que no existe una correspondencia unívoca y precisa entre la tasa de crecimiento monetario y la tasa de inflación. Sin embargo, hasta donde sabemos, no hay ningún caso de una inflación sustancial que no haya ido acompañada de un aumento correspondientemente rápido de la cantidad de dinero; y ningún ejemplo de un rápido aumento en la cantidad de dinero que no fuera acompañado por una inflación sustancialmente correspondiente.

Algunos gráficos (figuras 1 a 5) muestran la persistencia de esta relación en los últimos años. La línea continua de cada gráfico representa la cantidad de dinero por unidad de producción del país en cuestión, año por año desde 1964 hasta 1977. La línea discontinua corresponde al índice de precios al consumidor. Para que las dos series sean comparables, ambas se han expresado como porcentajes de sus valores promedio durante el período en

su conjunto (1964-1977 = 100 para ambas líneas). Las dos líneas necesariamente tienen el mismo nivel promedio, pero no hay nada en la aritmética que requiera que las dos líneas sean iguales para un solo año.

Las dos líneas que hacen referencia a Estados Unidos en la figura 1 son casi indistinguibles. Como muestran las figuras restantes, no es que Estados Unidos sea un caso especial. Aunque las dos líneas difieren más para algunos otros países que para Estados Unidos, para cada país las dos líneas son notablemente similares. Los distintos países experimentaron tasas de crecimiento monetario muy diferentes. En todos los casos, esa diferencia fue acompañada por una tasa de inflación diferente. Brasil es el más extremo (figura 5). Experimentó un crecimiento monetario más rápido que cualquiera de los otros y también una inflación más rápida.

Pero ¿cuál de los dos fue el causante? ¿La cantidad de dinero crece rápidamente porque los precios aumentan con celeridad o viceversa? Una pista es que en la mayoría de los gráficos el número trazado para la cantidad de dinero hace referencia a un año que finaliza seis meses antes que el año al que corresponde el índice de precios. Pruebas más decisivas las podemos buscar en el examen de los arreglos institucionales que determinan la cantidad de dinero en esos países y un gran número de episodios históricos en los que se ve muy claro cuál es la causa y cuál el efecto.

Un buen ejemplo es la guerra civil estadounidense. El Sur financió la guerra mediante la impresión de dinero, y en el proceso produjo una inflación que ascendió, en promedio, un 10 por ciento mensual desde octubre de 1861 hasta marzo de 1864. En un intento por detener la inflación, la Confederación promulgó una reforma monetaria: «En mayo de 1864, se afianzó la reforma monetaria y se redujo el stock de dinero. Radicalmente, el índice general de precios cayó [...] a pesar de la invasión de los ejércitos de la Unión, la inminente derrota militar, la reducción del comercio exterior, el Gobierno desorganizado y la baja moral del ejército

confederado. La reducción de las existencias de dinero tuvo un efecto más significativo sobre los precios que estas poderosas fuerzas». ¹⁰

Figura 1. Dinero y precios en Estados Unidos (1964-1977)

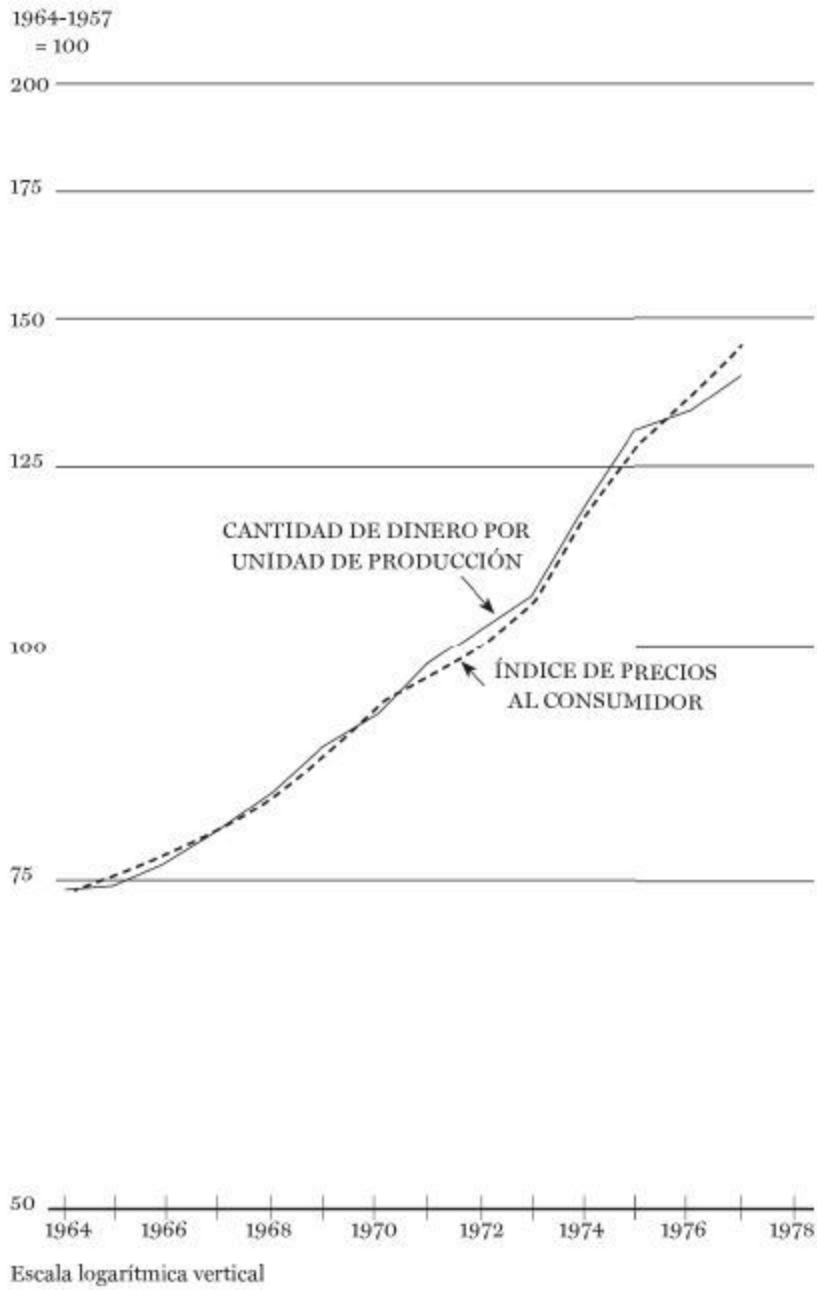


Figura 2. Dinero y precios en Alemania (1964-1977)

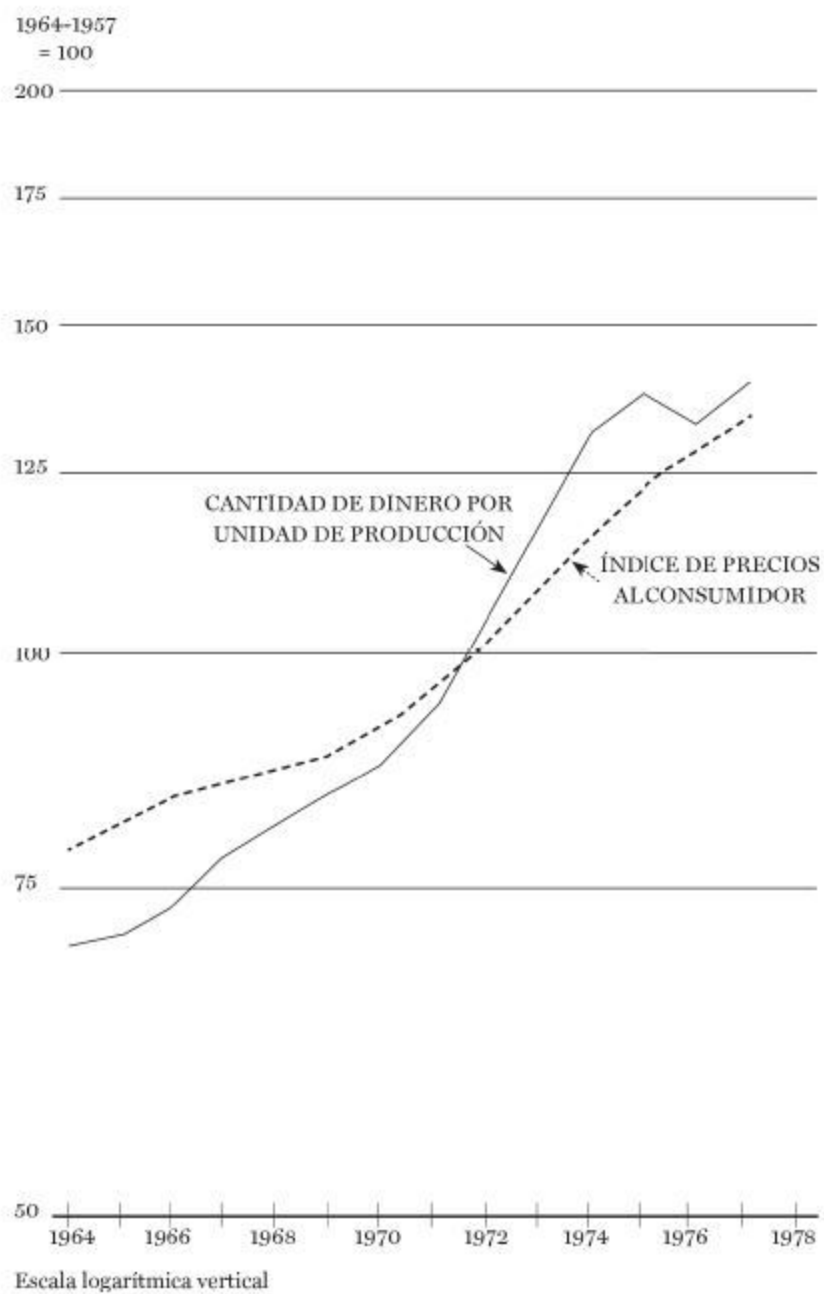


Figura 3. Dinero y precios en Japón (1964-1977)

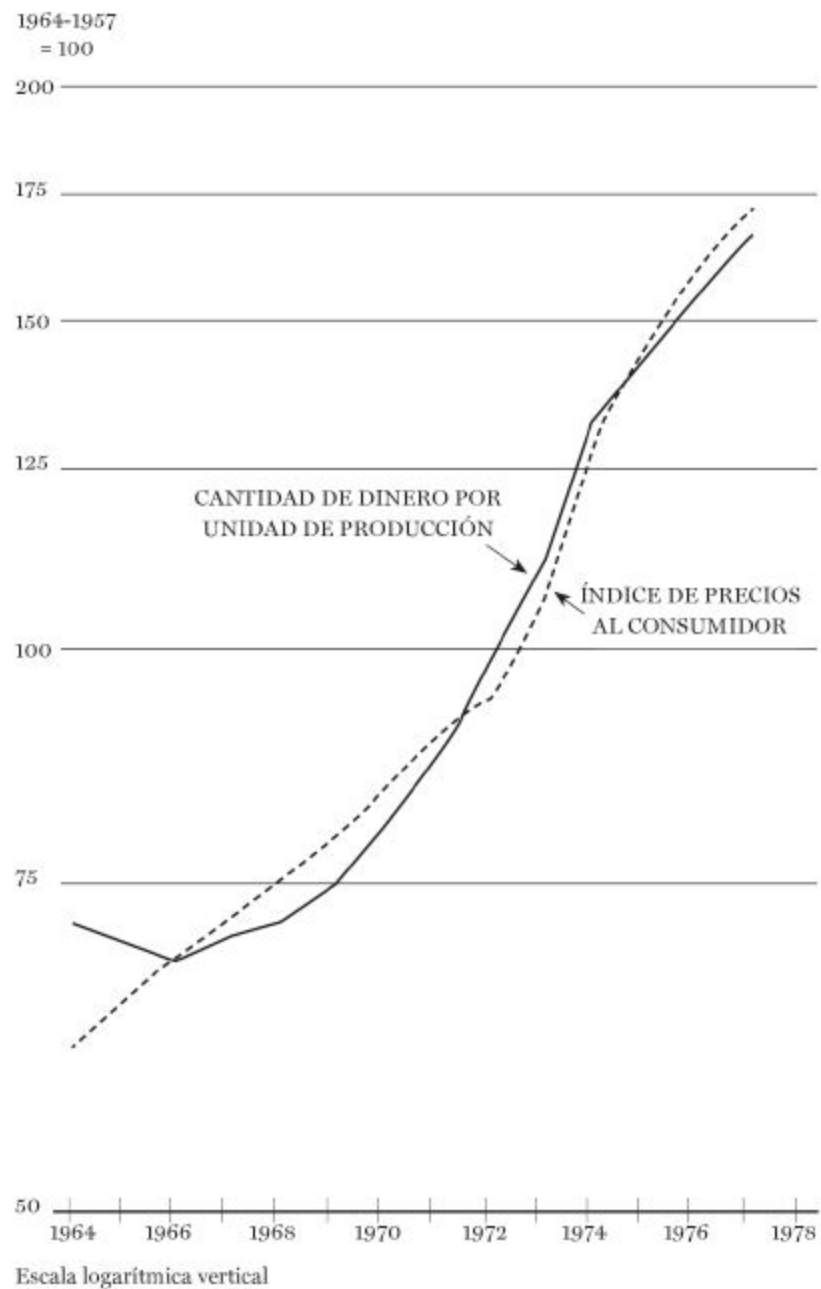


Figura 4. Dinero y precios en el Reino Unido (1964-1977)

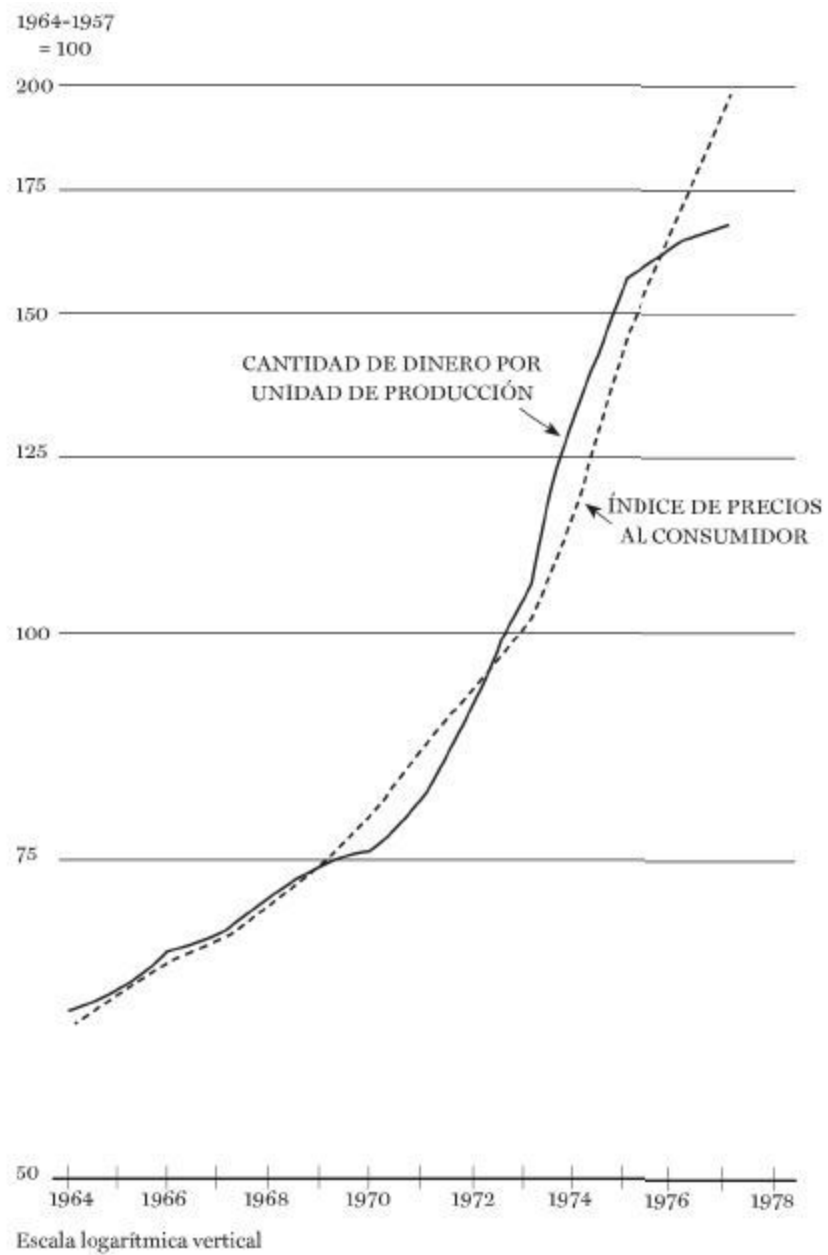
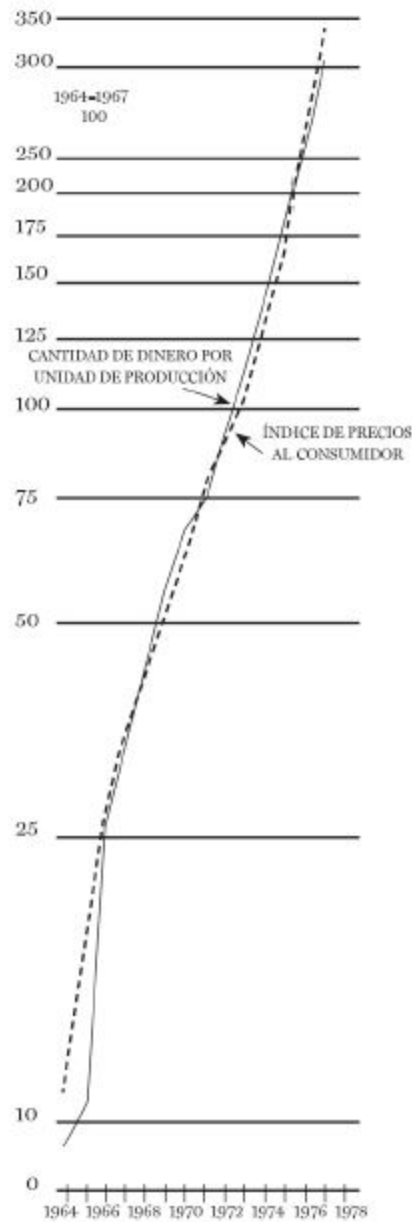


Figura 5. Dinero y precios en Brasil (1964-1977)



Escala logarítmica vertical

Estos gráficos muestran muchas explicaciones generalizadas de la inflación. Los sindicatos son el chivo expiatorio favorito. Se los acusa de utilizar su poder de monopolio para forzar el aumento de los salarios, lo que eleva los costes, y con ello aumentan los precios. Pero entonces, ¿cómo es que los gráficos de Japón, donde los sindicatos tienen una importancia

trivial, y de Brasil, donde existen sólo con el permiso y bajo el estrecho control del Gobierno, muestran la misma relación que los gráficos del Reino Unido, donde los sindicatos son más fuertes que en cualquiera de las otras naciones, y en Alemania y Estados Unidos, donde tienen una fuerza considerable? Los sindicatos pueden prestar servicios útiles a sus miembros. También pueden causar mucho daño al limitar las oportunidades de empleo para otras personas, pero no producen inflación. Los aumentos de salarios que superan los aumentos de productividad son el resultado de la inflación, más que una causa.

Del mismo modo, los empresarios no provocan inflación. El aumento de los precios que cobran es resultado o reflejo de otras fuerzas. Seguramente los hombres de negocios no sean más codiciosos en países que han experimentado mucha inflación ni en determinados períodos de tiempo. ¿Por qué entonces la inflación es mucho mayor en algunos lugares y en algunos períodos que en otros?

Otra explicación de la inflación, particularmente extendida entre los funcionarios gubernamentales que buscan culpables externos, es que se importa del exterior. Esa explicación a menudo era correcta cuando las monedas de los principales países estaban vinculadas a través de un patrón oro. La inflación era entonces un fenómeno internacional, porque muchos países empleaban la misma mercancía como dinero y cualquier cosa que provocara un crecimiento rápido del oro afectaba a todos. Pero esta interpretación no es correcta en los últimos años. Si lo fuera, ¿cómo podrían las tasas de inflación ser tan diferentes en distintos países? Japón y el Reino Unido experimentaron una tasa de inflación del 30 por ciento o más al año a principios de la década de 1970, cuando la inflación en Estados Unidos rondaba el 10 por ciento, y en Alemania menos del 5 por ciento. La inflación es un fenómeno mundial, en el sentido de que ocurre en muchos países al mismo tiempo, del mismo modo que los grandes gastos y los grandes déficits gubernamentales son fenómenos mundiales. Pero la

inflación no es un fenómeno internacional en el sentido de que cada país carezca de la capacidad de controlar su propia inflación, del mismo modo que los grandes gastos y déficits gubernamentales no son producidos por fuerzas fuera del control de cada país.

La baja productividad es otro elemento muy recurrente para justificar inflación. Sin embargo, consideremos el caso de Brasil. Ha experimentado una de las tasas de crecimiento de la producción más rápidas del mundo y también una de las tasas de inflación más altas. Es cierto que lo que hay que considerar en el caso de la inflación es la cantidad de dinero por unidad de producción, pero como hemos señalado, en la práctica, los cambios en la producción se ven eclipsados por los cambios en la cantidad de dinero. Nada es más importante para el bienestar económico a largo plazo de un país que mejorar la productividad. Si crece al 3,5 por ciento anual, la producción se duplica en veinte años; si lo hace al 5 por ciento anual, se duplica en catorce años, una gran diferencia. Pero la productividad juega un papel secundario en la inflación. El dinero es el que está en el centro del escenario.

¿Qué pasa con los jeques árabes y la OPEP? Nos han supuesto altos costes. El fuerte aumento en el precio del petróleo redujo la cantidad de bienes y servicios disponibles porque teníamos que exportar más al extranjero para pagar el petróleo. La reducción de la producción elevó el nivel de precios. Pero ése fue un efecto puntual. No produjo un efecto más duradero sobre la tasa de inflación. En los cinco años posteriores a la crisis del petróleo de 1973, la inflación tanto en Alemania como en Japón disminuyó, en Alemania de alrededor del 7 por ciento anual a menos del 5 por ciento; en Japón de más del 30 por ciento a menos del 5 por ciento. En Estados Unidos, la inflación alcanzó su punto máximo un año después de la crisis del petróleo en alrededor del 12 por ciento, disminuyó al 5 por ciento en 1976 y luego aumentó a más del 13 por ciento en 1979. ¿Pueden estas experiencias tan diferentes explicarse por una crisis del petróleo que fue

común a todos los países? Alemania y Japón dependen totalmente del petróleo importado, pero han reducido mejor la inflación que Estados Unidos, que depende sólo en un 50 por ciento, o que el Reino Unido, que se ha convertido en un importante productor de petróleo.

Volvemos a nuestra propuesta básica. La inflación es principalmente un fenómeno monetario, producido por un aumento más rápido de la cantidad de dinero que de la producción. El comportamiento de la cantidad de dinero es el socio mayoritario, el de la producción, el socio minoritario. Muchos fenómenos pueden producir fluctuaciones temporales en la tasa de inflación, pero sólo pueden tener efectos duraderos en la medida en que afecten a la tasa de crecimiento monetario.

¿Por qué se produce un crecimiento monetario excesivo?

La proposición de que la inflación es un fenómeno monetario es importante, pero es sólo el comienzo para una comprensión de las causas y soluciones de la inflación. Y es importante porque guía la búsqueda de las causas básicas y limita las posibles soluciones. Pero es sólo el comienzo de una respuesta porque la pregunta que debemos plantear es por qué ocurre un crecimiento monetario excesivo.

Independientemente de lo que fuera cierto para el dinero en forma de tabaco o el patrón plata y el patrón oro, inclusive con el papel moneda actual, el crecimiento monetario excesivo, es decir, la inflación, lo producen los Gobiernos.

En Estados Unidos, el crecimiento monetario acelerado durante los últimos quince años se ha producido por tres razones relacionadas: primero, el rápido crecimiento del gasto público; segundo, la política de pleno empleo del Gobierno; tercero, una política errónea del Sistema de la Reserva Federal.

Un mayor gasto público no conducirá a un crecimiento monetario ni a una inflación más rápidos *si* el gasto adicional se financia con impuestos o con préstamos del público. En ese caso, el Gobierno tiene más para gastar y el público tiene menos. El mayor gasto público se corresponde con un menor gasto privado en consumo e inversión. Sin embargo, gravar impuestos y pedir prestado al público son formas políticamente poco atractivas de financiar gastos gubernamentales adicionales. Muchos de nosotros celebramos el gasto gubernamental adicional, pero pocos aceptamos impuestos adicionales. El endeudamiento del Gobierno con el público desvía fondos privados al aumentar las tasas de interés, lo que encarece y hace más difícil para las personas obtener hipotecas para casas nuevas y dificulta que las empresas puedan conseguir préstamos.

La otra forma de financiar un mayor gasto público es aumentando la cantidad de dinero. Como señalamos en el capítulo 3, el Gobierno de Estados Unidos puede conseguirlo haciendo que el Tesoro estadounidense venda bonos al Sistema de la Reserva Federal. Ésta paga los bonos con billetes recién impresos o ingresando un depósito a nombre del Tesoro de Estados Unidos. Éste puede entonces pagar sus cuentas con efectivo o con un cheque en su cuenta en la Reserva Federal. Cuando el dinero adicional es depositado en los bancos comerciales por sus destinatarios iniciales, sirve como reserva para ellos y como base para incrementar la cantidad de dinero.

Financiar el gasto público aumentando la cantidad de dinero suele ser extremadamente atractivo tanto para el presidente como para los miembros del Congreso. Les permite aumentar el gasto del Gobierno, brindando bienes para sus electores, sin tener que incrementar los impuestos y sin tener que pedir prestado al público.

Una segunda fuente de crecimiento monetario en Estados Unidos en los últimos años ha sido el intento de producir pleno empleo. El objetivo, como el de tantos programas gubernamentales, es admirable, pero los resultados

no lo han sido. El «pleno empleo» es un concepto mucho más complejo y ambiguo de lo que parece. En un mundo dinámico, en el que surgen nuevos productos y desaparecen los antiguos, la demanda se desplaza de un producto a otro, la innovación altera los métodos de producción, etcétera, es necesario contar con una buena movilidad laboral. Las personas cambian de un trabajo a otro y, a menudo, permanecen inactivas durante un tiempo intermedio. Algunas personas dejan un trabajo que no les gusta antes de haber encontrado otro. Los jóvenes que ingresan en el mercado laboral necesitan tiempo para encontrar trabajo y experimentan con diferentes tipos de trabajos. Además, los obstáculos para el libre funcionamiento del mercado laboral —restricciones sindicales, salarios mínimos y similares— aumentan la dificultad de emparejar trabajador y puesto vacante. En estas circunstancias, ¿qué cantidad de personas ocupadas corresponde al pleno empleo?

Al igual que con el gasto y los impuestos, aquí también hay una asimetría. Las medidas generadoras de empleo son políticamente atractivas. Las que generan un aumento del desempleo son políticamente poco atractivas. El resultado es impartir un sesgo a la política gubernamental en la dirección de adoptar objetivos indebidamente ambiciosos de pleno empleo.

La relación con la inflación es doble. En primer lugar, el gasto público puede presentarse como una adición al empleo, y los impuestos gubernamentales como una adición al desempleo al reducir el gasto privado. Por lo tanto, la política de pleno empleo refuerza la tendencia del Gobierno a aumentar el gasto y reducir los impuestos, y a financiar cualquier déficit resultante aumentando la cantidad de dinero, y no mediante impuestos o préstamos del público. En segundo lugar, el Sistema de la Reserva Federal puede aumentar la cantidad de dinero de formas distintas a la financiación del gasto público. Puede hacerlo comprando bonos del Gobierno en circulación, pagándolos con dinero recién creado.

Eso permite a los bancos emitir un mayor volumen de préstamos privados, lo que también puede representarse como una adición al empleo. Bajo la presión de promover el pleno empleo, la política monetaria de la Reserva Federal ha tenido el mismo sesgo inflacionario que la política fiscal del Gobierno.

Estas políticas no han logrado producir pleno empleo, pero sí inflación. Como dijo el primer ministro James Callaghan en un valiente discurso en una conferencia del Partido Laborista británico, en septiembre de 1976: «Solíamos pensar que se podía salir de una recesión gastando y aumentar el empleo recortando impuestos y aumentando el gasto público. Te digo, con toda franqueza, que esa opción ya no es viable, y que en la medida en que lo fue, sólo funcionó inyectando mayores dosis de inflación en la economía seguidas de mayores niveles de desempleo, ya que ése es el siguiente paso. Ésa es la historia de los últimos veinte años».

La tercera fuente de mayor crecimiento monetario en Estados Unidos en los últimos años ha sido una política equivocada del Sistema de la Reserva Federal. La política de la Fed no sólo ha tenido un sesgo inflacionario debido a las presiones para promover el pleno empleo, sino que ese sesgo se ha visto exacerbado por su intento de perseguir dos objetivos incompatibles. La Fed tiene el poder de controlar la cantidad de dinero y hace alarde de ese objetivo. Pero al igual que Demetrius en *El sueño de una noche de verano* de Shakespeare, que evita a Helena, que está enamorada de él, para perseguir a Hermia, que ama a otro, la Fed se ha dedicado no a vigilar la cantidad de dinero, sino a controlar las tasas de interés, algo sobre lo que no tiene poder. El resultado ha sido un fracaso en ambos frentes: amplias oscilaciones tanto en el dinero como en las tasas de interés. Estos vaivenes también han tenido un sesgo inflacionario. Con los recuerdos de su desastroso error de 1929 a 1933, la Fed ha sido mucho más rápida en corregir una oscilación hacia una baja tasa de crecimiento monetario que en corregir una oscilación hacia una alta tasa de crecimiento monetario.

El resultado final del mayor gasto público, la política de pleno empleo y la obsesión de la Fed con las tasas de interés ha sido una montaña rusa a lo largo de un camino ascendente. La inflación ha subido y luego ha bajado. Cada aumento ha llevado la inflación a un nivel más alto que el pico anterior. Cada caída ha dejado la inflación por encima de su mínimo anterior. Todo el tiempo, el gasto público ha ido aumentando como un porcentaje de los ingresos; los ingresos fiscales del Gobierno también han aumentado como un porcentaje de los ingresos, pero no tan rápido como el gasto, por lo que el déficit también ha aumentado como un porcentaje de los ingresos.

Estos desarrollos no son exclusivos de Estados Unidos o de las últimas décadas. Desde tiempos inmemoriales, los soberanos —ya sean reyes, emperadores o parlamentos— se han visto tentados a aumentar la cantidad de dinero para obtener recursos y hacer guerras, construir monumentos o para otros fines. A menudo han sucumbido a la tentación. Siempre que lo han hecho, la inflación los sigue de cerca.

Hace casi dos mil años, el emperador romano Diocleciano provocó la inflación al «devaluar» la acuñación, es decir, reemplazó las monedas de plata por monedas similares que tenían cada vez menos plata y más cantidad de una aleación sin valor hasta que se convirtieron en un «metal común bañado en plata».¹¹ Los Gobiernos modernos lo hacen imprimiendo papel moneda y bonos, pero el antiguo método no ha desaparecido por completo. Las monedas de plata de Estados Unidos, que alguna vez fueron de plata completamente, ahora son monedas de cobre bañadas, ni siquiera en plata, sino en níquel. Y se introdujo el dólar Susan B. Anthony de tamaño pequeño para reemplazar lo que alguna vez fue una moneda de plata.

Ingresos del Gobierno por la inflación

Financiar el gasto público aumentando la cantidad de dinero parece mágico, es como obtener algo a cambio de nada. Tomando un ejemplo sencillo, el Gobierno construye una carretera y paga los gastos con billetes de la Reserva Federal recién impresos. Parece que todo el mundo está mejor. Los trabajadores que construyen la carretera reciben su salario y pueden comprar comida, ropa y vivienda con ella y nadie ha pagado más impuestos. Sin embargo, ahora hay un camino donde antes no había nada. ¿Quién ha pagado por ello?

La respuesta es que todos los tenedores de dinero han pagado por el camino. El dinero adicional eleva los precios cuando se utiliza para inducir a los trabajadores a construir una carretera en lugar de dedicarse a alguna otra actividad productiva. Esos precios más altos se mantienen a medida que el dinero adicional circula desde los gastos de los trabajadores hasta los vendedores, en el precio de lo que compran, de esos vendedores a otros, y así sucesivamente. Los precios más altos significan que el dinero que antes tenía la gente ahora tiene menos poder adquisitivo. Para recuperar el mismo poder adquisitivo que antes, tendrá que abstenerse de gastar todos sus ingresos y usar parte de ellos para agregarlos a su dinero disponible.

El dinero extra impreso equivale a un impuesto sobre los saldos monetarios. Si el dinero adicional aumenta los precios en un 1 por ciento, entonces cada poseedor de dinero ha pagado un impuesto equivalente al 1 por ciento de su dinero. Los pedazos de papel adicionales que ahora debe ganar (o los ingresos de las cuentas del balance) para tener el mismo poder adquisitivo en forma de dinero que antes no se distinguen de los otros pedazos de papel en su bolsillo o depósitos bancarios, pero son en efecto recibos de impuestos pagados.

La contrapartida física de estos impuestos son los bienes y servicios que podrían haber sido producidos con aquellos recursos que se destinaron a construir la carretera. Las personas que gastaron menos para mantener su

poder adquisitivo han renunciado a estos bienes y servicios para que el Gobierno pueda obtener los recursos para construir la carretera.

Así se comprende por qué John Maynard Keynes, al discutir las inflaciones después de la Gran Guerra, escribió: «No hay medio más sutil ni más seguro para desestabilizar los cimientos de la sociedad que corromper la moneda. El proceso involucra a todas las fuerzas ocultas de la ley económica que causan destrucción, y lo hace de una manera que ni un hombre entre un millón es capaz de diagnosticar». ¹²

La moneda adicional impresa y los depósitos adicionales ingresados en el Banco de la Reserva Federal corresponden sólo a una parte de los ingresos que el Gobierno obtiene de la inflación.

La inflación también genera ingresos indirectamente al aumentar automáticamente las tasas impositivas efectivas. A medida que la cantidad de dólares aumenta con la inflación, los ingresos pasan a niveles más altos y se gravan a una tasa más alta. Los ingresos corporativos se inflan artificialmente por una asignación inadecuada de la depreciación y otros costes. En promedio, si los ingresos aumentan un 10 por ciento simplemente para igualar una inflación del 10 por ciento, los ingresos fiscales federales tienden a aumentar en más del 15 por ciento —por lo que el contribuyente tiene que correr cada vez más rápido para permanecer en el mismo lugar—. Ese proceso ha permitido que el presidente, el Congreso, los gobernadores estatales y las legislaturas se hagan pasar por reductores de impuestos cuando todo lo que han hecho es evitar que los impuestos aumenten tanto como lo hubieran hecho de otra manera. Cada año, se habla de «bajar impuestos». Sin embargo, no ha habido reducción de impuestos. Por el contrario, los impuestos medidos correctamente han aumentado: a nivel federal, del 22 por ciento del ingreso nacional en 1964 al 25 por ciento en 1978; a nivel estatal y local, del 11 por ciento en 1964 a 15 por ciento en 1978.

Una tercera forma en que la inflación produce ingresos para el Gobierno es amortizando —o repudiando, por así decirlo— parte de su deuda. El Gobierno pide prestado en dólares y paga en dólares. Pero gracias a la inflación, los dólares que devuelve tienen menos poder adquisitivo que los que tomó prestados. Eso no sería una ganancia neta para el Gobierno si hubiera pagado una tasa de interés lo suficientemente alta como para compensar al prestamista por la inflación. Pero en su mayor parte no ocurre así. Los bonos de ahorro son el ejemplo más claro. Supongamos que has comprado un bono de ahorro en diciembre de 1968, lo mantienes hasta diciembre de 1978 y luego lo cobras. Habrías pagado 37,50 dólares en 1968 por un bono a diez años con un valor nominal de 50 dólares y habrías recibido 64,74 dólares cuando lo cobraste en 1978 (porque el Gobierno aumentó la tasa de interés para tener en cuenta la inflación). En 1978 se necesitaban 70 dólares para comprar aquello que se habría podido comprar con 37,50 dólares en 1968. Sin embargo, no sólo habrías recibido 64,74 dólares, sino que habrías tenido que pagar impuestos sobre la renta por la diferencia, de 27,24 dólares, entre lo que recibiste y lo que pagaste. Habrías terminado pagando por el dudoso privilegio de hacerle un préstamo a tu Gobierno.

Pagar la deuda por medio de la inflación significa que, aunque el Gobierno federal ha tenido grandes déficits año tras año y su deuda en términos de dólares ha aumentado, la deuda ha aumentado mucho menos en términos de poder adquisitivo y, de hecho, ha disminuido como porcentaje de la renta nacional. En la década de 1968 a 1978, el Gobierno federal tuvo un déficit acumulativo de más de 260.000 millones de dólares, pero la deuda ascendió al 30 por ciento del ingreso nacional en 1968 y al 28 por ciento en 1978.

La solución para la inflación

La solución para la inflación es simple de articular, pero difícil de implementar. Así como un aumento excesivo en la cantidad de dinero es la única causa importante de la inflación, una reducción en la tasa de crecimiento monetario es la única cura para la inflación. El problema no es saber qué hay que hacer. Eso es bastante fácil. El Gobierno debe ralentizar la emisión de dinero. El problema es tener la voluntad política para tomar las medidas necesarias. Una vez que la enfermedad inflacionaria se encuentra en un estado avanzado, la cura toma mucho más tiempo y tiene efectos secundarios dolorosos.

Dos analogías médicas muestran el problema. Una es sobre un joven que tenía la enfermedad de Buerger, una dolencia que interrumpe el flujo de sangre y puede provocar gangrena. El joven estaba perdiendo los dedos de manos y pies. La cura era simple de plantear: dejar de fumar. El joven no tenía la voluntad de hacerlo; su adicción al tabaco era simplemente demasiado fuerte. Su enfermedad era, en cierto sentido, tratable, pero en otro no.

Una analogía más instructiva se da entre la inflación y el alcoholismo. Cuando el alcohólico empieza a beber, los efectos buenos vienen primero; los efectos negativos sólo llegan a la mañana siguiente cuando se despierta con resaca y, a menudo, no puede resistirse a aliviar la resaca tomando algo de alcohol.

El paralelo con la inflación es exacto. Cuando un país inicia un episodio inflacionario, los efectos iniciales parecen buenos. La mayor cantidad de dinero permite a quien tiene acceso —hoy en día, principalmente los Gobiernos— gastar más sin que nadie más tenga que gastar menos. Al principio aumenta el nivel de empleo, el negocio es dinámico, casi todos están felices. Ésos son los buenos efectos. Pero entonces el aumento del gasto empieza a subir los precios; los trabajadores se dan cuenta de que sus salarios, incluso si son más altos en dólares, tienen menos poder adquisitivo; los empresarios descubren que sus costes han aumentado, por

lo que las ventas adicionales no son tan rentables como esperaban, a menos que puedan aumentar sus precios aún más rápido. Los efectos negativos comienzan a ser evidentes: precios más altos, demanda menos boyante, inflación combinada con estancamiento. Al igual que con el alcohólico, la tentación es aumentar la cantidad de dinero aún más rápido, lo que produce la montaña rusa en la que nos hemos instalado. En ambos casos, se necesita una cantidad cada vez mayor, de alcohol o de dinero, para darle al alcohólico o a la economía el mismo empujón.

El paralelismo entre el alcoholismo y la inflación se traslada a la cura. La cura para el alcoholismo es simple de plantear: deja de beber. Es difícil de realizar porque, esta vez, los malos efectos vienen primero y los buenos llegan después. El alcohólico que deja de beber sufre severos dolores de abstinencia antes de emerger en la tierra feliz. Así ocurre también con la inflación. Los efectos secundarios iniciales de una tasa más lenta de crecimiento monetario son dolorosos: menor crecimiento económico, un mayor desempleo temporal, sin que, durante un tiempo, se reduzca mucho la inflación. Los beneficios se perciben sólo después de uno o dos años, en forma de menor inflación, una economía más sana, el potencial de un rápido crecimiento no inflacionario.

Los efectos secundarios dolorosos son una de las razones por las que es difícil para un alcohólico o una nación inflacionaria terminar con su adicción. Pero hay otra razón que, al menos en la etapa más temprana de la enfermedad, puede ser aún más importante: la falta de un deseo real de terminar con la adicción. El bebedor disfruta de su bebida, le cuesta aceptar que realmente es alcohólico, no está seguro de querer recibir la cura. La nación con una alta inflación está en la misma situación. Es tentador creer que la inflación es un asunto temporal y leve producido por circunstancias inusuales y extrañas, y que desaparecerá por sí sola, algo que nunca sucede.

Además, muchos de nosotros disfrutamos de la inflación. Naturalmente, nos gustaría ver que los precios de las cosas que *compramos* bajen, o al

menos que dejen de subir. Pero estamos más que felices de ver que suben los precios de las cosas que vendemos, ya sean los bienes que producimos, nuestros servicios laborales, las casas u otras propiedades. Los agricultores se quejan de la inflación, pero se congregan en Washington para pedir precios más altos para sus productos. La mayoría del resto de nosotros hacemos lo mismo de una forma u otra.

Una de las razones por las que la inflación es tan destructiva es que algunas personas se benefician enormemente mientras que otras sufren: la sociedad se divide en ganadores y perdedores. Los ganadores consideran las cosas buenas que les suceden como el resultado natural de su propia previsión, prudencia e iniciativa. Consideran las cosas malas, el aumento de los precios, como algo fuera de su control. Casi todo el mundo dirá que está en contra de la inflación, pero lo que generalmente quiere decir es que está en contra de las cosas malas que le han pasado.

Por poner un ejemplo específico, casi todas las personas que han sido propietarias de una casa durante las últimas dos décadas se han beneficiado de la inflación. El valor de su casa ha aumentado considerablemente. Si tenía una hipoteca, la tasa de interés generalmente estaba por debajo de la tasa de inflación. Como resultado, los pagos de intereses, así como el principal, han estado pagando efectivamente la hipoteca. Pero vayamos a los números, supongamos que tanto la tasa de interés como la tasa de inflación fueran del 7 por ciento en un año. Si tuviera una hipoteca de 10.000 dólares en la que pago sólo intereses, un año después la hipoteca correspondería al mismo poder adquisitivo que tendrían 9.300 dólares un año antes. En términos reales, deberías 700 dólares menos, sólo la cantidad que pagaste como interés. En términos reales, no habrías pagado nada por el uso de los 10.000 dólares. (De hecho, debido a que el interés es deducible al calcular el impuesto sobre la renta, en realidad te beneficiarías. Se te habría pagado dinero por pedir prestado.) La contrapartida es una pérdida para los pequeños ahorradores que proporcionaron los fondos que permitieron a las

asociaciones de ahorro y préstamo, cajas de ahorro y otras instituciones financiar préstamos hipotecarios. Los pequeños ahorradores no tienen otra alternativa mejor porque el Gobierno limita estrechamente la tasa de interés máxima que dichas instituciones pueden pagar a sus depositantes, supuestamente para protegerlos.

Así como un gasto público elevado es una de las razones del crecimiento monetario excesivo, un gasto público más bajo es un elemento que puede contribuir a reducir el crecimiento monetario. Aquí también tendemos a ser esquizofrénicos. A todos nos gustaría que bajara el gasto público, siempre que no sea de una partida que nos beneficie. A todos nos gustaría ver reducidos los déficits, siempre que sea a través de impuestos que paguen otros.

Sin embargo, a medida que la inflación se acelera, tarde o temprano causa tanto daño a la estructura de la sociedad, crea tanta injusticia y sufrimiento, que se desarrolla una verdadera voluntad pública de hacer algo al respecto. El nivel de inflación en el que eso ocurre depende del país en cuestión y de su historia. En Alemania esto se produjo a un bajo nivel de inflación debido a las terribles experiencias del país después de las dos guerras mundiales; este freno llegó a un nivel mucho más alto de inflación en el Reino Unido y en Japón, y aún no ha llegado a Estados Unidos.

Efectos secundarios de la cura

Leemos una y otra vez que un mayor desempleo y un crecimiento lento son soluciones para la inflación, que las alternativas que debemos enfrentar son más inflación o mayor desempleo, que los poderes fácticos están promoviendo un crecimiento lento y un mayor desempleo para curar la inflación. Sin embargo, durante las últimas décadas, el crecimiento de la economía estadounidense se ha desacelerado, el nivel promedio de desempleo ha aumentado y, al mismo tiempo, la tasa de inflación ha

seguido subiendo cada vez más. Hemos tenido más inflación y más desempleo. Otros países han tenido la misma experiencia. ¿Cómo ha ocurrido eso?

La respuesta es que el crecimiento lento y el alto desempleo no son la solución de la inflación. Son efectos secundarios de otros arreglos. Muchas políticas que impiden el crecimiento económico y aumentan el desempleo pueden, al mismo tiempo, aumentar la tasa de inflación. Ése ha sido el caso de algunas de las políticas que hemos adoptado: control esporádico de precios y salarios, aumento de la intervención del Gobierno en las empresas, todo ello acompañado de un gasto público cada vez mayor y un rápido aumento de la cantidad de dinero. Otro ejemplo médico quizá aclare la diferencia entre una cura y un efecto secundario. Tienes apendicitis aguda. Tu médico recomienda una apendicectomía, pero te advierte que después de la operación deberás guardar cama durante un tiempo. Rechazas la operación, pero te acuestas en cama durante el tiempo indicado como cura menos dolorosa. Es una comparación tonta, sí, pero fiel en cada detalle a la confusión entre el paro como efecto secundario y como medida.

Los efectos secundarios de una cura para la inflación son dolorosos, por lo que es importante entender por qué ocurren y buscar medios para mitigarlos. La razón básica por la que ocurren los efectos colaterales ya se ha señalado en el capítulo 1. Ocurren porque las tasas variables de crecimiento monetario introducen errores en la información transmitida por el sistema de precios, que se traducen en respuestas inapropiadas por parte de los actores económicos, lo cual es difícil de superar.

Consideremos, en primer lugar, lo que sucede cuando comienza el crecimiento monetario inflacionario. El mayor gasto financiado por el dinero recién creado es similar a cualquier otro gasto para el vendedor de bienes o mano de obra u otros servicios. El vendedor de lápices, por ejemplo, descubre que puede vender más lápices al mismo precio. Lo hace inicialmente sin cambiar el precio. Pide más lápices al mayorista, éste al

fabricante, y así sucesivamente. Si la demanda de lápices hubiera aumentado a expensas de algún otro segmento de la demanda, digamos a expensas de la demanda de bolígrafos, en lugar de ser resultado del crecimiento monetario inflacionario, el mayor flujo de pedidos de lápices se vería acompañado de una disminución de los bolígrafos. Los lápices y más tarde los materiales utilizados para fabricarlos tenderían a subir de precio, y los bolígrafos y los materiales utilizados para fabricarlos tenderían a bajar de precio, pero no habría razón para que los precios cambiaran *en promedio*.

La situación es completamente diferente cuando la mayor demanda de lápices tiene su origen en dinero recién creado. La demanda de lápices, bolígrafos y la mayoría de otros bienes puede aumentar simultáneamente. Hay más gasto (en dólares) en total. Sin embargo, el vendedor de lápices no lo sabe. Inicialmente mantiene constante el precio de venta, contento de vender más porque, según cree, podrá reabastecerse sin problemas. Pero ahora el mayor número de pedidos de lápices va acompañado de un aumento de bolígrafos y otros bienes. A medida que el mayor flujo de pedidos genera una mayor demanda de mano de obra y materiales para producir más, la reacción inicial de los trabajadores y productores de materiales será como la de los minoristas: trabajar más tiempo y producir más y también cobrar más en la creencia de que lo que producen tiene más demanda. Pero esta vez no hay compensación, no hay descensos que coincidan aproximadamente con los aumentos de la demanda, ni descensos en los precios que coincidan con los aumentos. Por supuesto, esto no será obvio al principio. En un mundo dinámico, las demandas siempre están cambiando, algunos precios suben, otros bajan. La señal general de aumento de la demanda se confundirá con las señales específicas que reflejan cambios en las demandas relativas. Por eso, el efecto secundario inicial de un crecimiento monetario más rápido es una apariencia de prosperidad y mayor empleo. Pero tarde o temprano la señal llegará.

Mientras lo hace, los trabajadores, los fabricantes y los minoristas descubrirán que han sido engañados. Reaccionaron a una mayor demanda de la pequeña cantidad de cosas que venden con la creencia errónea de que era una situación particular y, por tanto, que no afectaría a los precios de las muchas cosas que compran. Cuando descubren su error, aumentan aún más los salarios y los precios, no sólo para responder a una mayor demanda, sino también para compensar las subidas de los precios de las cosas que compran. Estamos en una espiral de precios y salarios que es en sí misma un efecto de la inflación, no una causa. Si el crecimiento monetario no se acelera más, el estímulo inicial al empleo y la producción caerán, ambos tenderán a descender en respuesta a los salarios y precios más altos. Una resaca sucederá a la euforia inicial.

Debe pasar tiempo para que ocurran estas reacciones. Durante el último siglo, y más en Estados Unidos, el Reino Unido y algunos otros países occidentales, han transcurrido aproximadamente de seis a nueve meses antes de que el aumento del crecimiento monetario se haya abierto camino a través de la economía y producido un mayor crecimiento económico y empleo. Después han transcurrido entre doce y dieciocho meses antes de que el aumento del crecimiento monetario haya afectado apreciablemente al nivel de precios y se haya producido o acelerado la inflación. Los retrasos han sido largos para estos países porque, aparte de la guerra, se salvaron durante mucho tiempo de tasas muy variables de crecimiento monetario e inflación. En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, los precios al por mayor en el Reino Unido eran muy similares a los que había doscientos años antes, y en Estados Unidos, cien años antes. La inflación posterior a la Segunda Guerra Mundial es un fenómeno nuevo en estos países. Habían experimentado muchos altibajos, pero no un movimiento sostenido en la misma dirección.

Muchos países de Latinoamérica han tenido una herencia peor. Experimentan por ello retrasos de tiempo mucho más cortos, que ascienden

como máximo a unos pocos meses. Si Estados Unidos no cura su reciente propensión a permitirse tasas de inflación muy variables, los retrasos también se acortarán aquí.

La secuencia de eventos que sigue a una desaceleración del crecimiento monetario es la misma que se acaba de esbozar, pero en la dirección opuesta. La reducción inicial del gasto se interpreta como una reducción de la demanda de productos específicos, que después de un intervalo conduce a una reducción de la producción y el empleo. Después de otro intervalo, la inflación se desacelera, lo que, a su vez, va acompañado de una expansión del empleo y la producción. El alcohólico está pasando por sus peores dolores de abstinencia y se dirige hacia una abstinencia controlada.

Todos estos ajustes se producen por cambios en las tasas de crecimiento monetario y la inflación. Si el crecimiento monetario fuera alto y constante, de modo que, digamos, los precios tendieran a subir año tras año un 10 por ciento, la economía podría ajustarse a él. Todo el mundo llegaría a anticipar una inflación del 10 por ciento, cada año los salarios aumentarían un 10 por ciento más de lo que lo harían de otra manera, las tasas de interés serían 10 puntos porcentuales más altas para compensar al prestamista por la inflación, las tasas impositivas se ajustarían a la inflación, y así sucesivamente.

Tal inflación no haría mucho daño, pero tampoco cumpliría ninguna función. Simplemente introduciría complejidades en los acuerdos monetarios. Si alguna vez se desarrollara esta situación, probablemente no sería estable. Si fuera políticamente rentable y factible generar una inflación del 10 por ciento, sería una gran tentación, si la inflación alguna vez se asentara ahí, hacer que creciese hasta el 11, 12 o 15 por ciento. La inflación cero es un objetivo políticamente factible, una inflación del 10 por ciento no lo es. Ése es el veredicto de la experiencia.

Mitigación de los efectos secundarios

No conocemos ningún ejemplo en la historia en el que se haya puesto fin a una inflación sin un período intermedio de lento crecimiento económico y un desempleo superior al habitual. Ésa es la base de la experiencia para nuestro juicio de que no hay forma de evitar los efectos secundarios de una cura para la inflación.

Sin embargo, es posible mitigar esos efectos secundarios para hacerlos más leves. El medio más importante para mitigarlos es reducir la inflación de manera gradual pero constante mediante una política anunciada de antemano y respetada para que se vuelva creíble.

La razón de las medidas graduales y el anuncio anticipado es dar a la gente tiempo para reajustar sus arreglos. Mucha gente se ha metido en contratos a largo plazo —de empleo, de préstamos o para dedicarse a la producción o la construcción— teniendo en cuenta ciertas *previsiones* en la tasa de inflación. Estos contratos a largo plazo dificultan la reducción rápida de la inflación e implican que hacerlo impondrá altos costes a muchas personas. Con el tiempo, estos contratos se completarán, renovarán o renegociarán, y luego podrán ajustarse a la nueva situación.

Otro dispositivo que ha demostrado ser efectivo para mitigar los efectos secundarios adversos de curar la inflación, incluido un ajuste automático por inflación en contratos a más largo plazo, es el que se conoce como cláusulas de escalamiento. El ejemplo más común es la cláusula de ajuste por coste de vida que se incluye en muchos contratos salariales. Dicho contrato especifica que el salario por hora aumentará, digamos, un 2 por ciento más la tasa de inflación, o incluso una fracción de la tasa de inflación. De esa forma, si la inflación es baja, el aumento de salarios en dólares es bajo, y si la inflación es alta, el aumento de salarios en dólares es alto, pero en ambos casos el salario tiene el mismo poder adquisitivo.

Otro ejemplo es el de los contratos de alquiler de inmuebles. En lugar de establecerse en una cantidad fija de dólares, el contrato puede especificar que el alquiler se ajustará cada año según la tasa de inflación. Los contratos

de alquiler para tiendas minoristas a menudo especifican el alquiler como un porcentaje de los ingresos brutos de la tienda. Dichos contratos no tienen una cláusula explícita, pero implícitamente la tienen, ya que las facturas de la tienda tenderán a aumentar con la inflación.

Otro ejemplo más es el de un préstamo. Normalmente suele establecerse como una suma fija en dólares por un período determinado a una tasa de interés anual fija, por ejemplo, 1.000 dólares por cada año al 10 por ciento. Una alternativa es especificar la tasa de interés no al 10 por ciento, sino, digamos, al 2 por ciento más la tasa de inflación, de modo que si la inflación resulta ser del 5 por ciento, la tasa de interés será del 7 por ciento, y si la inflación resulta ser del 10 por ciento, la tasa de interés será del 12 por ciento. Una alternativa más o menos equivalente es especificar la cantidad a reembolsar no como una cantidad fija de dólares, sino como una cantidad variable, ajustada por la inflación. En este ejemplo, el prestatario debería 1.000 dólares, más la tasa de inflación, más un interés del 2 por ciento. Si la inflación fuese del 5 por ciento, debería 1.050 dólares, y si fuese del 10 por ciento, 1.100 dólares; en ambos casos se añade un interés del 2 por ciento.

A excepción de los contratos salariales, las cláusulas de tipo variable no han sido comunes en Estados Unidos. Sin embargo, se están extendiendo, especialmente en forma de hipotecas a tipo variable. Y han sido comunes en casi todos los países que han experimentado tasas de inflación altas y variables durante un período extenso.

Estas cláusulas reducen el tiempo entre la desaceleración del crecimiento monetario y el subsiguiente ajuste de salarios y precios. De esa forma, acortan el período de transición y reducen los efectos secundarios intermedios. Sin embargo, por muy útiles que sean, las cláusulas variables están lejos de ser una panacea. Es imposible implementarlas en *todos* los contratos (por ejemplo, considera los billetes), y es costoso en muchos de ellos. Una gran ventaja de utilizar dinero es precisamente la capacidad de

realizar transacciones de manera económica y eficiente, y las cláusulas de interés variable reducen esta ventaja. Es mucho mejor no tener inflación ni tener cláusulas de interés variable. Es por eso por lo que defendemos el recurso a estas cláusulas en la economía privada sólo como un dispositivo para aliviar los efectos secundarios de la cura de la inflación, no como una medida permanente.

Las cláusulas de interés variable son muy deseables como medida permanente para el Gobierno federal. La Seguridad Social y otros beneficios de jubilación, los salarios de los empleados del Gobierno federal, incluidos los salarios de los miembros del Congreso, y muchos otros gastos del Gobierno ahora se ajustan automáticamente a la inflación. Sin embargo, hay dos huecos flagrantes e imperdonables: los impuestos sobre la renta y el endeudamiento del Gobierno. Ajustar la estructura de impuestos personales y corporativos a la inflación, de modo que un aumento del precio del 10 por ciento aumentaría los impuestos en un 10 por ciento, y no, como lo hace ahora, en algo más del 15 por ciento, eliminaría la imposición de impuestos más altos sin que nadie los haya votado. Se acabaría con esta tributación sin representación. Al hacerlo, también reduciría el incentivo para que el Gobierno cree inflación, ya que se reducirían los ingresos por inflación.

El caso de los bonos del Gobierno y la inflación es igualmente potente. El propio Gobierno estadounidense ha producido una inflación que ha hecho que la compra de bonos gubernamentales a largo plazo sea una mala inversión en los últimos años. La equidad y la honestidad hacia los ciudadanos por parte de su Gobierno requieren la introducción de cláusulas de interés variable en los préstamos gubernamentales a largo plazo.

Los controles de los precios y salarios a veces se proponen como una cura para la inflación. Como ha quedado claro que los controles no son una cura, recientemente se han propuesto como un dispositivo para mitigar los efectos secundarios de una cura. Se afirma que cumplirán esta función al persuadir al público de que el Gobierno se toma en serio la inflación. Se

espera que eso, a su vez, reduzca las previsiones de inflación que se incluyen en los términos de los contratos a largo plazo.

Los controles de precios y salarios son contraproducentes para este propósito. Distorsionan la estructura de precios, lo que reduce la eficiencia del sistema. La menor producción resultante se suma a los efectos secundarios adversos de una cura para la inflación en lugar de reducirlos. Los controles de precios y salarios desperdician mano de obra, tanto por las distorsiones en la estructura de precios como por la inmensa cantidad de trabajo que se dedica a construir, hacer cumplir y evadir los controles de precios y salarios. Estos efectos tienen lugar tanto si los controles son obligatorios como si se etiquetan como «voluntarios».

En la práctica, los controles de precios y salarios casi siempre se han utilizado como un sustituto de la restricción monetaria y fiscal, más que como un complemento de éstas. Esta experiencia ha llevado a los participantes del mercado a considerar la imposición de controles de precios y salarios como una señal de que la inflación va a aumentar, en lugar de disminuir. Por lo tanto, ha llevado a elevar las expectativas de inflación en lugar de bajarlas.

Los controles de precios y salarios a menudo parecen efectivos durante un breve período de tiempo. Los precios fijados, como indicador económico, se mantienen bajos, pero existen formas indirectas de aumentar los precios y los salarios, como reducir la calidad de los artículos producidos, eliminar servicios, promover a los trabajadores, etcétera. Pero luego, a medida que se agotan las formas sencillas de evitar los controles, las distorsiones se acumulan, las presiones alcanzan el punto de ebullición, los efectos adversos empeoran cada vez más y todo el programa se desmorona. El resultado final es más inflación, no menos. A la luz de la experiencia de siglos, sólo la perspectiva cortoplacista de los políticos y los votantes puede explicar el recurso a los controles de precios y salarios.¹³

Un estudio de caso

La experiencia reciente de Japón proporciona una ilustración casi de libro sobre cómo curar la inflación. Como muestra la figura 6, la cantidad de dinero en Japón comenzó a crecer a tasas cada vez más altas en 1971 y, a mediados de 1973, estaba creciendo más del 25 por ciento anual.¹⁴

Figura 6. La inflación sigue al dinero. El caso de Japón



Fuente: Japanese Economic Planning Agency.

La inflación no respondió hasta unos dos años más tarde, a principios de 1973. El espectacular aumento subsiguiente de la inflación produjo un cambio fundamental en la política monetaria. El énfasis pasó del valor externo del yen, el tipo de cambio, a su valor interno, la inflación. El

crecimiento monetario se redujo drásticamente, de más del 25 por ciento anual a entre el 10 y el 15 por ciento. Se mantuvo ahí, con excepciones menores, durante cinco años. (Debido a la alta tasa de crecimiento económico de Japón, el crecimiento monetario en este rango produciría precios más o menos estables. La tasa comparable para Estados Unidos es del 3 al 5 por ciento.)

Aproximadamente dieciocho meses después de que el crecimiento monetario comenzara a declinar, la inflación siguió su ejemplo, pero transcurrieron dos años y medio antes de que la inflación cayera por debajo de los dos dígitos. Luego la inflación se mantuvo más o menos constante durante unos dos años, a pesar de un ligero repunte en el crecimiento monetario. Más tarde, la inflación comenzó a moverse rápidamente hacia cero en respuesta a una nueva caída en el crecimiento monetario.

Los números sobre la inflación en el gráfico son para los precios al consumidor. Los precios al por mayor se comportaron aún mejor. De hecho, declinaron después de mediados de 1977. El cambio de trabajadores en la posguerra, de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad, como automóviles y productos electrónicos, ha favorecido que los precios de los servicios hayan aumentado considerablemente en relación con los precios de las materias primas. Como resultado, los precios al consumidor han aumentado en relación con los precios al por mayor.

Japón experimentó un menor crecimiento y un mayor desempleo después de desacelerar el crecimiento monetario, particularmente durante 1974, antes de que la inflación comenzara a responder de manera visible al crecimiento monetario más lento. El punto más bajo se alcanzó a finales de 1974. Entonces la producción comenzó a recuperarse y creció a partir de entonces, más modestamente que en los años de auge de la década de 1960, pero a un ritmo muy respetable, no obstante: más del 5 por ciento anual. No se impusieron controles de precios y salarios en ningún momento durante la

reducción gradual de la inflación. Y la disminución se produjo al mismo tiempo que Japón se ajustaba a los precios más altos del crudo.

Conclusiones

Cinco simples verdades encarnan la mayor parte de lo que sabemos sobre la inflación:

1. Es un fenómeno monetario que surge de un aumento más rápido de la cantidad de dinero que de la producción (aunque, por supuesto, las razones del aumento del dinero pueden ser diversas).
2. En el mundo actual, el Gobierno determina, o puede hacerlo, la cantidad de dinero.
3. Sólo hay una cura para la inflación: una tasa más lenta del crecimiento de la cantidad de dinero.
4. Se necesita tiempo —en términos de años, no meses— para que se desarrolle la inflación, se necesita tiempo para curar la inflación.
5. Los efectos secundarios desagradables de la cura son inevitables.

Estados Unidos se ha embarcado cuatro veces en un crecimiento monetario ascendente durante los últimos veinte años. En cada ocasión, este crecimiento ha ocasionado una expansión económica y después inflación. Todas las veces, las autoridades han desacelerado el crecimiento monetario con el fin de frenar la inflación. El menor crecimiento monetario ha generado una recesión inflacionaria. Más tarde, la inflación ha disminuido y la economía ha mejorado. Hasta ahora, la secuencia es idéntica a la experiencia de Japón de 1971 a 1975. La diferencia crucial es que no hemos mostrado la misma paciencia de Japón a la hora de continuar con la restricción monetaria durante el tiempo suficiente. En cambio, hemos reaccionado exageradamente a la recesión acelerando el crecimiento

monetario, iniciando otra ronda de inflación y condenándonos a una inflación y un desempleo más altos.

Hemos sido engañados por una falsa dicotomía: inflación o desempleo. Esas opciones son una ilusión. El dilema real es si tenemos un mayor desempleo como resultado de una mayor inflación o como un efecto secundario temporal durante la cura de la inflación.

La marea está cambiando

El fracaso de los Gobiernos occidentales para lograr sus objetivos proclamados ha producido una reacción generalizada contra el gran Gobierno. En Gran Bretaña, esta reacción llevó a Margaret Thatcher al poder en 1979 con una plataforma que prometía, desde el Gobierno conservador, revertir las políticas socialistas que habían seguido tanto los Gobiernos laboristas como los conservadores desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En 1976, en Suecia la reacción condujo a la derrota del Partido Socialdemócrata después de más de cuatro décadas de gobierno ininterrumpido. En Francia, la reacción condujo a un cambio político para eliminar el control gubernamental de precios y salarios, y reducir drásticamente otras formas de intervención gubernamental. En Estados Unidos, la reacción se ha manifestado de forma más drástica con la revuelta fiscal que ha barrido la nación, simbolizada por la aprobación de la Proposición 13 en California, y concretada mediante las enmiendas constitucionales que limitan los impuestos en varios estados. La reacción puede resultar efímera y, después de un breve intervalo, veríamos una reanudación de la tendencia hacia un Gobierno cada vez mayor. El entusiasmo generalizado por reducir los impuestos gubernamentales y otras imposiciones no se corresponde con un entusiasmo por eliminar los

programas gubernamentales, excepto aquellos que benefician a otras personas. La reacción contra el gran Gobierno ha sido provocada por una inflación desenfrenada, que los Gobiernos pueden controlar si consideran que es políticamente rentable. Si lo hacen, la reacción podría silenciarse o desaparecer.

Creemos que la reacción es más que una respuesta a la inflación transitoria. Por el contrario, la inflación misma es en parte una respuesta a la reacción. Como se ha vuelto políticamente menos atractivo votar impuestos más altos para pagar el gasto público, los legisladores han recurrido a financiar el gasto a través de la inflación, un impuesto oculto que se puede imponer sin haber sido votado, un impuesto sin representación. Eso no es más popular en el siglo XX que en el XVIII.

Además, el contraste entre los objetivos de los programas gubernamentales y sus resultados reales —un contraste que ha sido un tema recurrente en los capítulos anteriores— es tan generalizado, tan intenso, que incluso muchos de los devotos más firmes del gran Gobierno han tenido que reconocer su fracaso, aunque la solución casi siempre resulta ser un Gobierno aún más grande.

La marea de opinión, una vez que fluye con fuerza, tiende a barrer todos los obstáculos, todos los puntos de vista contrarios. Del mismo modo, cuando ha llegado a su punto álgido y se acerca una marea contraria, también tiende a fluir con fuerza. La corriente de opinión hacia la libertad económica y el Gobierno limitado que promovieron Adam Smith y Thomas Jefferson fluyó con fuerza hasta finales del siglo XIX. Luego, la marea de la opinión cambió, en parte porque el mismo éxito de la libertad económica y el Gobierno limitado a la hora de producir crecimiento económico y mejorar el bienestar de la mayor parte de la población hizo que los fallos (y por supuesto había muchos) fueran más prominentes y evocaran un deseo generalizado de hacer algo al respecto. La marea hacia el socialismo fabiano y el liberalismo del *New Deal*, a su vez, fluyó con fuerza,

fomentando un cambio en la dirección de la política británica a principios del siglo xx y en la política estadounidense después de la Gran Depresión.

Esa tendencia lleva ya tres cuartos de siglo en Gran Bretaña y medio siglo en Estados Unidos. Ahora también está en su punto álgido. Su base intelectual se ha erosionado, pues la experiencia ha contradicho repetidamente las expectativas. Sus seguidores están a la defensiva. No tienen soluciones que ofrecer a los males actuales, excepto más de lo mismo. Ya no pueden despertar entusiasmo entre los jóvenes que ahora encuentran las ideas de Adam Smith o Karl Marx mucho más emocionantes que el socialismo fabiano o el liberalismo del *New Deal*.

Aunque la marea hacia el socialismo fabiano y el liberalismo del *New Deal* ha llegado a su punto máximo, todavía no hay pruebas claras de si la marea que la sucederá irá hacia una mayor libertad y un Gobierno limitado en el espíritu de Smith y Jefferson o hacia un Gobierno monolítico y omnipotente en el espíritu de Marx y Mao. Ese asunto vital aún está por determinar, ya sea para el clima intelectual de opinión o para la política real. A juzgar por el pasado, se determinará primero la opinión y luego la política seguirá su ejemplo.

La importancia del clima intelectual de opinión

El ejemplo de la India y Japón, que hemos visto en el capítulo 2, escenifica la importancia del clima intelectual de opinión, que determina las ideas preconcebidas irreflexivas de la mayoría de las personas y sus líderes, sus reflejos condicionados a un curso de acción u otro.

Los líderes Meiji que se hicieron cargo de Japón en 1867 se dedicaron principalmente a fortalecer el poder y la gloria de su país. No atribuían ningún valor especial a la libertad individual o a la libertad política. Creían en la aristocracia y el control político de una élite. Sin embargo, adoptaron una política económica liberal que condujo a la ampliación de

oportunidades para los ciudadanos y, durante las primeras décadas, a una mayor libertad individual. Las élites que se hicieron cargo de la India, por otro lado, estaban fervientemente dedicadas a la libertad política, la libertad personal y la democracia. Su objetivo no era sólo alcanzar el poder nacional, sino también la mejora de las condiciones económicas de la población. Sin embargo, adoptaron una política económica colectivista que paralizó a su pueblo con restricciones y continúa socavando la libertad individual y la libertad política fomentadas por algunas políticas británicas.

La diferencia de políticas refleja fielmente los distintos climas intelectuales de las dos épocas. A mediados del siglo XIX se daba por sentado que una economía moderna debería organizarse a través del libre comercio y la empresa privada. Probablemente a los líderes japoneses nunca se les ocurrió seguir otro camino. A mediados del siglo XX se daba por hecho que una economía moderna debía organizarse mediante un control centralizado y planes quinquenales. Probablemente nunca se les ocurrió a los líderes de la India seguir otro camino. Es un detalle interesante que ambas influencias provengan de Gran Bretaña. Los japoneses adoptaron las políticas de Adam Smith. Los indios adoptaron las políticas de Harold Laski.

Nuestra propia historia es una evidencia de la importancia del clima de opinión. Dio forma al trabajo del notable grupo que se reunió en el Salón de la Independencia de Filadelfia en 1787 para redactar una Constitución para la nueva nación que habían ayudado a crear. Estaban impregnados de historia y muy influenciados por la corriente de opinión en Gran Bretaña, la misma que más tarde afectaría a la política japonesa. Consideraron la concentración del poder, especialmente en manos del Gobierno, como el gran peligro para la libertad. Redactaron la Constitución con esta idea en mente. Era un documento destinado a limitar el poder del Gobierno, a mantener el poder descentralizado, a reservar a los individuos el control sobre sus propias vidas. Este impulso es aún más obvio en la Carta de

Derechos, las primeras diez Enmiendas a la Constitución, que en el texto básico: «El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibir su libre práctica; ni limitar la libertad de expresión, ni de prensa»; «no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas»; «la enumeración de ciertos derechos en la Constitución no se interpretará en el sentido de negar o menospreciar otros retenidos por el pueblo»; «los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los estados, están reservados a los estados o al pueblo, respectivamente» (de las Enmiendas I, II, IX y X).

A finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX, el clima intelectual de opinión en Estados Unidos, en gran parte bajo la influencia de Gran Bretaña, que luego condicionaría la política india, comenzó a cambiar. Se alejó de la creencia en la responsabilidad individual y la confianza en el mercado hacia la creencia en la responsabilidad social y la confianza en el Gobierno. En la década de 1920, una fuerte minoría, si no una verdadera mayoría, de profesores y estudiantes universitarios preocupados por los asuntos públicos tenían puntos de vista socialistas. *The New Republic* y *The Nation* eran las principales revistas intelectuales de opinión. El Partido Socialista de Estados Unidos, dirigido por Norman Thomas, tenía amplias raíces, pero gran parte de su fuerza radicaba en los colegios y universidades.

En nuestra opinión, el Partido Socialista fue el más influyente en Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX. Debido a que no tenía esperanzas de éxito electoral a nivel nacional (consiguieron algunos funcionarios electos locales, especialmente en Milwaukee, Wisconsin), podía permitirse el lujo de ser un partido de principios. Los demócratas y republicanos no. Tenían que ser partidos de conveniencia y compromiso, a fin de mantener unidas a facciones e intereses muy dispares. Tenían que evitar el extremismo, mantenerse en la moderación. No eran exactamente iguales, pero casi. No obstante, con el transcurso del tiempo, los dos

partidos principales adoptaron la posición del Partido Socialista. Éste nunca recibió más del 6 por ciento del voto popular para la presidencia (en 1912 para Eugene Debs). Obtuvo menos del 1 por ciento en 1928 y sólo el 2 por ciento en 1932 (para Norman Thomas). Sin embargo, casi todas las propuestas económicas de su plataforma presidencial de 1928 ya se han convertido en ley en la actualidad. Las más relevantes se reproducen en el apéndice A.

Una vez que el cambio en el clima de opinión se extendió a un público más amplio, como sucedió después de la Gran Depresión, la Constitución, moldeada por un clima de opinión muy diferente, resultó ser, a lo sumo, un instrumento que ralentizó el crecimiento del poder del Gobierno, no un obstáculo.

En palabras del Sr. Dooley: «No importa si la Constitución sigue a la bandera o no, la Corte Suprema sigue los cambios de la ley». Las palabras de la Constitución fueron reinterpretadas y se les dio un nuevo significado. Aquello que se pretendía que fueran barreras a la extensión del poder del Gobierno se volvió ineficaz. Como escribe Raoul Berger en su examen autorizado de la interpretación de la Corte de una enmienda:

La Decimocuarta Enmienda es el estudio de caso por excelencia de lo que el juez Harlan describió como el «ejercicio del poder de enmienda» de la Corte Suprema, su revisión continua de la Constitución bajo el disfraz de interpretación de la norma. [...]

El Tribunal, se puede decir con seguridad, se ha burlado de la voluntad de los artífices y la ha sustituido por una interpretación que contradice rotundamente el diseño original. [...]

Tal conducta lleva a concluir que los jueces se han convertido en ley en sí mismos. ¹

Opinión y conducta popular

La evidencia de que la marea hacia el socialismo fabiano y el liberalismo del *New Deal* ha llegado a su punto máximo proviene no sólo de los escritos de intelectuales, no sólo de aquello que los políticos expresan en las campañas electorales, sino también de la forma en que se comporta la

gente. Su comportamiento está sin duda influenciado por la opinión. A su vez, el comportamiento popular refuerza esa opinión y juega un papel importante para traducirla en políticas.

Como A. V. Dicey, con notable clarividencia, escribió hace más de sesenta años: «Si se detiene el progreso de la legislación socialista, el freno se deberá no tanto a la influencia de cualquier pensador, sino a algunos hechos que llamarán la atención del público, como ese aumento en el peso de los impuestos que aparentemente acompaña de forma usual, si no invariable, a una política socialista».² La inflación, los altos impuestos y la patente ineficiencia, burocracia y regulación excesiva derivada del gran Gobierno están teniendo los efectos que Dicey predijo. Están llevando a la gente a gestionar el asunto por su cuenta, para tratar de encontrar formas de sortear los obstáculos del Gobierno.

Pat Brennan se convirtió en una especie de celebridad en 1978 cuando ella y su esposo entraron en competencia con la oficina de Correos de Estados Unidos. Establecieron su negocio en un sótano en Rochester, Nueva York, garantizando la entrega el mismo día de paquetes y cartas en el centro de Rochester a un coste menor que el que cobraba Correos. Pronto su negocio estaba prosperando.

No hay duda de que estaban violando la ley. La oficina de Correos los llevó a los tribunales y perdieron una batalla legal que llegó hasta la Corte Suprema. Los empresarios locales proporcionaron respaldo financiero. Pat Brennan dijo:

Creo que va a haber una revuelta silenciosa y tal vez seamos el comienzo de ella. [...] Ves gente desafiando a los burócratas, cuando hace años no podías soñar con hacerlo porque eras aplastado. [...] La gente está decidiendo que su destino le pertenece y no depende de alguien en Washington que no tiene ningún interés en ellos. Así, pues, no es una cuestión de anarquía, sino de que la gente se replantee el poder de los burócratas y lo rechace. [...]

La cuestión de la libertad surge en cualquier tipo de negocio, tanto en el derecho de llevarlo adelante como en el derecho de decidir lo que vas a hacer. También está la cuestión de la libertad de los consumidores para utilizar un servicio que consideran económico y muy superior, y de acuerdo con el Gobierno federal y el cuerpo de leyes denominado Private Express Statutes, no tengo la libertad de comenzar un negocio y el consumidor no tiene la libertad de usarlo, lo que parece muy extraño en un país que se basa en la libertad y la libre empresa.

Pat Brennan está expresando una respuesta natural al intento de otras personas de controlar su vida cuando ella piensa que no les incumbe. La primera reacción es el resentimiento, la segunda es intentar sortear los obstáculos por medios legales, y finalmente, se produce una disminución del respeto por la ley en general. Esta última consecuencia es deplorable pero inevitable.

Un ejemplo llamativo es lo que ha sucedido en Gran Bretaña como reacción a los impuestos confiscatorios. Graham Turner, una autoridad británica, dice:

Creo que es perfectamente justo decir que nos hemos convertido en el transcurso de los últimos diez o quince años en una nación de tramposos.

¿Cómo ha sucedido? Lo hacen en una colosal variedad de formas. Vamos a verlo en el nivel más simple. Por tomar un ejemplo: un pequeño tendero en una zona rural, ¿cómo gana dinero? Descubre que al comprar a través de mayoristas regulares siempre tiene que emitir facturas, pero si va al Cash and Carry y compra sus productos allí, el margen de beneficio de esos bienes no está gravado porque los inspectores de impuestos simplemente no saben que él ha obtenido esos bienes. Así es como lo hace.

Luego, si lo llevas a un caso en el extremo superior, si tomas el ejemplo de un director de una empresa, bueno, hay todo tipo de fórmulas para evadir impuestos. Compran sus alimentos a través de la empresa, pasan sus vacaciones en la empresa, ponen a sus mujeres como directoras de la empresa, aunque nunca visiten la fábrica. Construyen sus casas en la empresa mediante un dispositivo muy simple de construir una empresa al mismo tiempo que una casa.

Abarca absolutamente todo el rango, desde la persona común de la clase trabajadora que hace trabajos bastante serviles, hasta el extremo superior: empresarios, políticos de alto nivel, miembros del gabinete, miembros del gabinete en la sombra, todos lo hacen.

Creo que casi todo el mundo piensa ahora que el sistema fiscal es básicamente injusto, y todos los que pueden tratan de encontrar una forma de eludirlo. Entonces, una vez que hay consenso en que el sistema fiscal es injusto, el país se convierte en una especie de conspiración, y todos se ayudan mutuamente a hacer trampas.

No te será difícil hacerlo porque otras personas realmente quieren ayudarte. Hace quince años eso habría sido bastante diferente. La gente habría dicho, ey, esto no es legal.

O considera estos párrafos de un artículo de Melvyn B. Krauss en *The Wall Street Journal* sobre «The Swedish Tax Revolt» (1 de febrero de 1979, p. 18):

La revolución sueca contra los impuestos más altos en Occidente se basa en la iniciativa individual. En lugar de depender de los políticos, los suecos comunes se han hecho cargo del asunto y simplemente se niegan a pagar. Esto se puede hacer de varias formas, muchas de ellas legales. [...]

Una forma que tienen los suecos para negarse a pagar impuestos es trabajando menos. [...] Los habitantes que navegan en el hermoso archipiélago de Estocolmo ilustran vívidamente la tranquila revolución fiscal del país.

Los suecos eluden los impuestos trabajando a su manera. [...]

El trueque es otra forma para resistirse a los altos impuestos. Atraer a un dentista sueco fuera de la cancha de tenis y llevarlo a su consultorio no es tarea fácil. Pero un abogado con dolor de muelas tiene más posibilidades. El abogado puede ofrecer servicios legales al dentista a cambio de consultas médicas. El trueque le ahorra al dentista dos impuestos: su propio impuesto sobre la renta más el impuesto sobre los honorarios del abogado. Aunque se supone que el trueque es un elemento propio de una economía primitiva, los altos impuestos suecos lo han convertido en una forma popular de hacer negocios en el estado de bienestar, particularmente entre los profesionales.

La revolución fiscal en Suecia no es una revuelta de ricos. Está ocurriendo en todos los niveles de ingresos. [...]

El estado de bienestar sueco se encuentra en medio de un dilema. Su ideología presiona hacia más y más gasto público. [...] Pero sus ciudadanos han alcanzado un punto de saturación después del cual se resisten a más aumentos de impuestos. La única forma en que los suecos pueden resistirse a los impuestos más altos es actuando de manera perjudicial para la economía. El aumento de los gastos públicos socava la base económica sobre la que se sustenta el bienestar.

Por qué prevalecen los intereses especiales

Si creemos que la marea hacia el socialismo fabiano y el liberalismo del *New Deal* conducirá a un movimiento hacia una sociedad más libre y un Gobierno más limitado en lugar de hacia una sociedad totalitaria, el público no sólo debe reconocer los defectos de la situación actual, sino también cómo se ha producido y qué podemos hacer al respecto. ¿Por qué los resultados de las políticas son a menudo tan opuestos a sus objetivos aparentes? ¿Por qué los intereses especiales prevalecen sobre el interés general? ¿Qué dispositivos podemos utilizar para detener e invertir el proceso?

EL PODER EN WASHINGTON

Cada vez que visitamos Washington D. C., nos impresiona una vez más la cantidad de poder que esa ciudad concentra. Caminamos por los pasillos del

Congreso, y los 435 miembros de la Cámara más los 100 senadores son difíciles de encontrar entre sus 18.000 empleados: alrededor de 65 para cada senador y 27 para cada miembro de la Cámara. Además, están los más de 15.000 lobistas registrados, a menudo acompañados por asesores, mecanógrafos, investigadores o representantes del interés especial que apoyan, quienes recorren los mismos pasillos buscando ejercer influencia.

Y esto no es más que la punta del iceberg. El Gobierno federal emplea a cerca de 3 millones de civiles (sin contar las fuerzas militares uniformadas). Más de 350.000 se encuentran en Washington y el área metropolitana circundante. Muchos otros están empleados indirectamente a través de contratos gubernamentales con organizaciones privadas, o están empleados por organizaciones laborales o comerciales, u otros grupos de interés que mantienen su sede, o al menos una oficina, en Washington porque es la sede del Gobierno.

Washington es un imán para los abogados. Muchas de las empresas más grandes y prósperas del país se encuentran allí. Se dice que hay más de 7.000 abogados en Washington que se dedican únicamente a la práctica federal o reguladora. Existen más de 160 bufetes de abogados fuera de la ciudad que tienen oficinas en Washington.³

En Washington, el poder no es monolítico, no reside en unas pocas manos, como ocurre en países totalitarios como la Unión Soviética o la China comunista o, más cerca de casa, Cuba. Está fragmentado en muchos trozos y piezas. Cada *lobby* del país trata de retener en sus manos todo lo que pueda. El resultado es que apenas hay un tema en el que el Gobierno no esté involucrado de varias formas.

Por ejemplo, en un enorme edificio en Washington, algunos empleados del Gobierno están trabajando a tiempo completo tratando de idear e implementar estrategias, con nuestro dinero, para disuadirnos de fumar cigarrillos. En otro edificio, quizá a kilómetros de distancia del primero, otros empleados, igual de dedicados y esforzados, están trabajando a tiempo

completo gastando nuestro dinero para subsidiar a los agricultores que cultivan tabaco.

En otro edificio, el Consejo de Estabilidad de Precios y Salarios está trabajando horas extra para tratar de persuadir, presionar y engañar a los empresarios para que mantengan bajos los precios y a los trabajadores para que restrinjan sus demandas salariales. En otro inmueble, algunas agencias subordinadas del Departamento de Agricultura administran programas para mantener o aumentar los precios del azúcar, el algodón y muchos otros productos agrícolas. En otro edificio, los funcionarios del Departamento de Trabajo están determinando los «salarios prevalecientes» en virtud de la Ley Davis-Bacon que está elevando los salarios de los trabajadores de la construcción.

El Congreso estableció un Departamento de Energía que emplea a 20.000 personas para promover la conservación de la energía. También creó una Agencia de Protección Ambiental que emplea a más de 12.000 personas para emitir reglamentos y órdenes, la mayoría de los cuales requieren el uso de más energía. Sin duda, dentro de cada agencia hay subgrupos que trabajan en propósitos cruzados.

La situación sería ridícula si no fuera tan grave. Si bien muchos de estos efectos se neutralizan, sus costes no lo hacen. Cada programa saca dinero de nuestros bolsillos que podríamos utilizar para comprar bienes y servicios para satisfacer nuestras necesidades individuales. Cada uno de ellos utiliza personas capacitadas y cualificadas que podrían dedicarse a actividades productivas. Cada uno elabora reglas, regulaciones, trámites burocráticos y formularios que nos atormentan a todos.

INTERESES CONCENTRADOS FRENTE A INTERESES DIFUSOS

Tanto la fragmentación del poder como las políticas gubernamentales en conflicto hunden sus raíces en las realidades políticas de un sistema

democrático que opera mediante la promulgación de una legislación detallada y específica. Este sistema tiende a otorgar un poder político indebido a pequeños grupos que tienen intereses muy concretos, para dar mayor peso a los efectos obvios, directos e inmediatos de la acción del Gobierno que a efectos posiblemente más importantes pero ocultos, indirectos y a más largo plazo, para establecer un proceso que sacrifica el interés general para servir a intereses especiales, y no al revés. Hay, por así decirlo, una mano invisible en la política que opera precisamente en la dirección opuesta a la mano invisible de Adam Smith. Los individuos que pretenden promover el interés general son llevados por la mano política invisible a promover un interés especial que no tenían intención de promover.

Unos pocos ejemplos aclararán la naturaleza del problema. Considera el programa del Gobierno de favorecer a la marina mercante mediante subsidios para la construcción y las operaciones navales, así como restringiendo gran parte del tráfico costero a los barcos de bandera estadounidense. El coste estimado para el contribuyente es de unos 600 millones de dólares al año, o 15.000 dólares al año por cada una de las 40.000 personas que participan activamente en la industria. Los armadores, los operadores y sus empleados tienen un fuerte incentivo para obtener y mantener esas medidas. Gastan dinero abundantemente en *lobbies* y contribuciones políticas. Por otro lado, 600 millones de dólares divididos entre una población de más de 200 millones de personas da como resultado 3 dólares por persona cada año, 12 dólares para una familia de cuatro. ¿Quién de nosotros votará en contra de un candidato al Congreso porque nos impuso ese coste? ¿Cuántos de nosotros consideramos que vale la pena gastar dinero para derrotar tales medidas o incluso dedicar tiempo a informarnos sobre tales asuntos?

Por poner otro ejemplo, los propietarios de acciones en las empresas siderúrgicas, los ejecutivos de estas empresas, sus trabajadores, todos saben

muy bien que un aumento en la importación de acero extranjero a Estados Unidos significará menos dinero y menos empleos para ellos. Reconocen claramente que las medidas del Gobierno para evitar las importaciones serán beneficiosas para ellos. Los trabajadores de las industrias de exportación que perderán sus trabajos, porque menos importaciones de Japón significan menos exportaciones a Japón, no perciben que sus trabajos están amenazados. Cuando pierden sus trabajos, no saben por qué. Los compradores de automóviles o de cocinas u otros artículos de acero pueden quejarse del aumento de precios. ¿Cuántos compradores atribuirán el aumento del precio a la restricción de las importaciones de acero que obliga a los fabricantes a utilizar acero nacional a un mayor precio en lugar del acero extranjero? Es mucho más probable que culpen a los fabricantes «codiciosos» o a los sindicalistas «avaros».

La agricultura es otro ejemplo. Los agricultores llegan a Washington en sus tractores para manifestarse a favor de precios más altos. Antes del cambio en el papel del Gobierno que explica que sea natural apelar a Washington, habrían culpado al mal tiempo y habrían acudido a las iglesias, no a la Casa Blanca, en busca de ayuda. Incluso para un producto tan indispensable y visible como los alimentos, ningún consumidor desfila en Washington para protestar por el precio. Y los propios agricultores, aunque la agricultura es la principal industria de exportación de Estados Unidos, no reconocen hasta qué punto sus propios problemas surgen de la interferencia del Gobierno en el comercio exterior. Nunca se les ocurre, por ejemplo, que pueden verse perjudicados por las restricciones a las importaciones de acero.

O por tomar otro ejemplo muy diferente, la oficina de Correos de Estados Unidos. Los sindicatos de trabajadores postales se oponen enérgicamente a todo movimiento para eliminar el monopolio gubernamental del correo. Saben muy bien que abrir el servicio postal a la empresa privada puede significar la pérdida de sus puestos de trabajo. Les

compensa tratar de evitar ese resultado. Como sugiere el caso de los Brennan en Rochester, si se aboliera el monopolio postal, surgiría una industria privada vigorosa, con miles de empresas empleando a decenas de miles de trabajadores. Pocas de las personas que podrían encontrar una oportunidad gratificante en tal industria saben siquiera que existe esa posibilidad. Ciertamente no están en Washington manifestándose ante el comité del Congreso correspondiente.

El beneficio que un individuo obtiene de cualquier programa en el que tenga un interés especial puede verse más que cancelado por los costes que suponen otros muchos programas que le afectan levemente. Sin embargo, le conviene favorecer un programa y no oponerse a los demás. Fácilmente puede reconocer que él y el *lobby* con el mismo interés especial pueden darse el lujo de gastar suficiente dinero y tiempo para marcar una diferencia con respecto a los otros. No promover ese programa no impedirá que se adopten los otros, que le perjudican. De otra forma, tendría que estar dispuesto y ser capaz de dedicar tanto esfuerzo a oponerse a cada uno de ellos como lo hace a favorecer el suyo propio. Y ésta es claramente una propuesta perdedora.

Los ciudadanos son conscientes de los impuestos, pero incluso esto se diluye por la naturaleza oculta de la mayoría de ellos. Los impuestos corporativos y especiales se pagan con los precios de los bienes que compra la gente, sin contabilidad separada. La mayoría de los impuestos sobre la renta se retienen en la fuente. La inflación, el peor de los impuestos ocultos, no es fácil de comprender. Sólo los impuestos sobre las ventas, sobre la propiedad y sobre la renta que exceden la retención son directa y dolorosamente visibles, y son los impuestos en los que se concentra el resentimiento.

BUROCRACIA

Cuanto más pequeña es la unidad de Gobierno y más restringidas las funciones que le son asignadas, menos probable es que sus acciones reflejen intereses especiales en lugar del interés general. La reunión de la ciudad de Nueva Inglaterra es la imagen que me viene a la mente. El pueblo gobernado conoce y puede controlar a los gobernantes, cada persona puede expresar sus opiniones, la agenda es lo suficientemente pequeña para que todos puedan estar razonablemente bien informados sobre los temas menores y los más importantes.

A medida que se expande el alcance y el papel del Gobierno, ya sea cubriendo un área y población más grandes o realizando una variedad más amplia de funciones, la conexión entre las personas gobernadas y las personas que gobiernan se atenúa. Se vuelve imposible para una gran parte de los ciudadanos estar razonablemente bien informados sobre todos los puntos de una agenda gubernamental enormemente ampliada y, más allá de cierto punto, incluso sobre todos los asuntos importantes. La burocracia necesaria para administrar el Gobierno crece y se interpone cada vez más entre la ciudadanía y los representantes que ésta elige. Se convierte tanto en un vehículo mediante el cual los intereses especiales pueden lograr sus objetivos como en un importante interés especial en sí mismo —una parte importante de la nueva clase a la que se hace referencia en el capítulo 5.

Actualmente, en Estados Unidos cualquier cosa parecida al control efectivo del Gobierno por parte del público se limita a aldeas, pueblos, ciudades más pequeñas y áreas suburbanas, e incluso allí sólo ocurre en aquellos asuntos que no son del ámbito del Gobierno estatal o federal. En las grandes ciudades o estados, como Washington, tenemos el Gobierno del pueblo no por el pueblo, sino por un grupo de burócratas en gran parte sin rostro.

Es concebible que ningún legislador federal pueda siquiera leer, y mucho menos analizar y estudiar, todas las leyes sobre las que debe votar. Debe depender de sus numerosos ayudantes y asistentes, o lobistas externos, o

colegas legisladores, o alguna otra fuente en la mayoría de sus decisiones sobre cómo votar. Es casi seguro que la burocracia no electa del Congreso tiene hoy más influencia en la configuración de las leyes detalladas que se aprueban que nuestros representantes electos.

La situación es aún más extrema en la administración de programas gubernamentales. La vasta burocracia federal que se extiende a través de los muchos departamentos gubernamentales y agencias independientes está literalmente fuera del control de los representantes electos por la gente. Los presidentes, senadores y representantes electos van y vienen, pero los burócratas permanecen. Los burócratas de alto nivel son maestros en el arte de utilizar la burocracia para retrasar y derrotar las propuestas que ellos no favorecen; de dictar normas y reglamentos como «interpretaciones» de leyes que, de hecho, sutilmente o a veces crudamente, alteran su sentido; de retrasar aquellas partes de las leyes que desaprueban, mientras presionan por las que ellos favorecen.

Más recientemente, los tribunales federales, ante una legislación cada vez más compleja y de mayor alcance, se han apartado de su papel tradicional como intérpretes neutrales de la ley y se han convertido en participantes activos en la legislación y en la Administración. Al hacerlo, se han convertido en parte de la burocracia, en lugar de una parte independiente del Gobierno cuyo papel es mediar entre las diferentes partes.

Los burócratas no han usurpado el poder. No se han involucrado deliberadamente en ningún tipo de conspiración para subvertir el proceso democrático. Se les ha delegado el poder. Es simplemente imposible llevar a cabo actividades gubernamentales complejas de otra manera que no sea delegando responsabilidad. Cuando eso conduce a conflictos entre burócratas a los que se les delegan diferentes funciones —como burócratas instruidos para preservar y mejorar el medio ambiente o instruidos para fomentar la conservación y producción de energía—, la única solución disponible es otorgar poder a otro grupo de burócratas para resolver el

conflicto, para reducir la burocracia, se dice, cuando el verdadero problema no es la burocracia, sino un conflicto entre objetivos deseables.

Los burócratas de alto nivel a quienes se les han asignado estas funciones no pueden imaginar que los informes que escriben o reciben, las reuniones a las que asisten, las largas discusiones que mantienen con otras personas importantes, las reglas y regulaciones que emiten, que todo eso constituye el problema más que la solución. Se convencen de que son indispensables, de que saben más sobre lo que debe hacerse que los supuestos votantes desinformados o empresarios interesados.

El crecimiento de la burocracia en tamaño y poder afecta a cada detalle de la relación entre un ciudadano y su Gobierno. Si tienes una queja o puedes ver una forma de obtener una ventaja de una medida del Gobierno, es probable que tu primer recurso en la actualidad sea tratar de influir en un burócrata para que actúe a tu favor. Puedes apelar a tu representante electo, pero incluso si es así, quizá sea más probable que le estés pidiendo que intervenga en tu nombre ante un burócrata que pidiéndole que apoye una ley específica.

Cada vez más, el éxito en los negocios depende de conocer bien las entrañas de Washington, de influir en legisladores y burócratas. Se ha desarrollado entre el Gobierno y las empresas lo que se denomina una «puerta giratoria». Trabajar un tiempo como funcionario en Washington se ha convertido en un aprendizaje para una exitosa carrera empresarial. Los trabajos gubernamentales se buscan menos como el primer paso en una carrera gubernamental de por vida que por el valor de los contactos y el conocimiento interno para un posible empleo futuro. La legislación sobre conflictos de intereses prolifera, pero en el mejor de los casos sólo elimina los abusos más evidentes.

Cuando un interés especial busca beneficios a través de una legislación muy visible no sólo debe revestir su apelación con la retórica del interés general, sino que debe persuadir a un segmento significativo de personas

desinteresadas de que su apelación tiene mérito. Rara vez se adoptará una legislación que ponga en evidencia el interés propio, como ilustra la reciente derrota de más privilegios especiales para la marina mercante, a pesar del respaldo del presidente Carter, cuya campaña había sido respaldada por parte de los sindicatos involucrados. Se promueve la protección de la industria siderúrgica ante la competencia extranjera como una contribución a la seguridad nacional y al pleno empleo, el subsidio a la agricultura como forma de asegurar un suministro confiable de alimentos, el monopolio postal como cimentador de la nación, y así sucesivamente.

Hace casi un siglo, A. V. Dicey explicó por qué la retórica en términos de interés general es tan persuasiva: «El efecto benéfico de la intervención estatal, especialmente en forma de legislación, es directo, inmediato y, por así decirlo, visible, mientras que sus malos efectos son graduales e indirectos, y no se ven. [...] Por lo tanto, la mayoría de las personas consideran con indebida preferencia la intervención del Gobierno».⁴

Este «sesgo natural», como él lo denominó, a favor de la intervención del Gobierno se fortalece cuando un interés especial busca beneficios a través de procedimientos administrativos y no mediante la legislación. Una empresa de camiones que apela a la ICC para obtener un fallo favorable también usa la retórica del interés general, pero es probable que nadie critique esa retórica. La empresa no necesita persuadir a nadie excepto a los burócratas. La oposición rara vez proviene de personas desinteresadas y preocupadas por el interés general. Proviene de otras partes interesadas, de cargadores u otros camioneros, que tienen sus propios intereses. De hecho, el camuflaje es muy visible.

El crecimiento de la burocracia, reforzado por el papel de los tribunales, ha convertido en una burla el ideal expresado por John Adams en su borrador original (1779) de la Constitución de Massachusetts: «un Gobierno de leyes en lugar de hombres». Cualquiera que haya estado sujeto a una inspección aduanera minuciosa al regresar de un viaje al extranjero o haya

tenido que someter sus declaraciones de impuestos a una auditoría por el Servicio de Impuestos Internos, cualquiera que haya estado sujeto a una inspección por un funcionario de la OSHA o cualquiera de las agencias federales, quien haya tenido que apelar a la burocracia para obtener un fallo o un permiso o para defender un precio más alto o un salario ante el Consejo de Estabilidad de Precios y Salarios es consciente de lo lejos que nos hemos situado de un Estado de derecho. Se supone que el funcionario del Gobierno es nuestro sirviente. Cuando te sientas frente al escritorio de un representante del Servicio de Impuestos Internos que está auditando tu declaración de impuestos, ¿quién es el amo y quién el sirviente?

Por emplear un ejemplo diferente. En un artículo reciente de *The Wall Street Journal* (25 de junio de 1979) titulado «SEC's Charges Settled by a Former Director», se informa de que el exdirector Maurice G. McGill dijo: «La pregunta no era si me he beneficiado personalmente de la transacción, sino cuáles son las responsabilidades de un director externo. Sería interesante haber celebrado un juicio, pero mi decisión de llegar a un acuerdo fue puramente económica. El coste de luchar contra la SEC hasta el final sería enorme». Gane o pierda, el Sr. McGill habría tenido que pagar todos los costes legales. Gane o pierda, el funcionario de la SEC que procesó el caso tiene poco que perder, excepto el estatus entre sus compañeros burócratas.

Qué podemos hacer

No hace falta decir que aquellos de nosotros que queremos detener y revertir esta tendencia reciente debemos oponernos a medidas específicas adicionales para expandir aún más el poder y el alcance del Gobierno, instar a la derogación y reforma de las medidas existentes, y tratar de elegir legisladores y ejecutivos que comparten esta opinión. Pero este método no lograría revertir el crecimiento del Gobierno. Estaría condenado al fracaso.

Cada uno de nosotros defendería sus propios privilegios especiales y trataría de limitar el Gobierno a los gastos de otra persona. Estaríamos luchando contra una hidra a la que le crecerían nuevas cabezas antes de que pudiéramos cortar las antiguas.

Nuestros padres fundadores nos han mostrado una forma más prometedora de proceder: por acuerdos, por así decirlo. Deberíamos adoptar ordenanzas que limiten los objetivos que tratamos de perseguir a través de canales políticos. No debemos considerar cada caso por sus méritos, sino establecer reglas amplias que limiten el alcance del Gobierno. El mérito de este enfoque está bien ilustrado por la Primera Enmienda de la Constitución. Muchas restricciones específicas a la libertad de expresión fueron aprobadas por una parte sustancial de legisladores y votantes. Es muy probable que la mayoría esté a favor de evitar que los nazis, la Iglesia Adventista del Séptimo Día, los testigos de Jehová, el Ku Klux Klan, los vegetarianos o casi cualquier otro grupo pequeño hablen en una esquina.

La sabiduría de la Primera Enmienda es que trata estos casos como un todo. Adopta el principio general de que «el Congreso no hará ninguna ley [...] que coarte la libertad de expresión»; ninguna consideración de cada caso particular por sus méritos. La mayoría lo apoyó entonces y, estamos convencidos, la mayoría lo haría hoy. Cada uno de nosotros rechaza más profundamente que no interfieran en tu libertad cuando eres minoría que cuando eres mayoría, y la mayoría de nosotros seremos minoría en algún momento. Necesitamos, en nuestra opinión, el equivalente de la Primera Enmienda para limitar el poder del Gobierno en el área económica y social: una declaración de derechos económicos para complementar y reforzar la Carta de Derechos. La incorporación de tal carta de derechos a nuestra Constitución no revertiría en sí misma la tendencia hacia un Gobierno más grande, como tampoco la Constitución original ha impedido el crecimiento y la centralización del poder del Gobierno mucho más allá de lo que los artífices pretendían o imaginaban. Una Constitución escrita no es necesaria

ni suficiente para desarrollar o preservar una sociedad libre. Aunque Gran Bretaña tiene una Constitución «no escrita», desarrolló una sociedad libre. Muchos países latinoamericanos que adoptaron Constituciones escritas copiadas prácticamente palabra por palabra de la Constitución estadounidense no han logrado establecer una sociedad libre, porque para que una Constitución escrita, o no escrita, sea efectiva, debe ser respaldada por el clima general de opinión, tanto entre el público en general como entre sus líderes. Debe incorporar principios en los que hayan llegado a creer profundamente, de modo que demos por sentado que el Ejecutivo, el Legislativo y los Tribunales se comportarán respetando esos principios. Como hemos visto, cuando el clima de opinión cambie, también lo hará la política. No obstante, creemos que la formulación y adopción de una Carta de Derechos económicos sería el paso más efectivo para revertir la tendencia hacia un Gobierno cada vez más grande por dos razones: primero, porque el proceso de formulación de las enmiendas contribuiría enormemente a la formación del clima de opinión; segundo, porque la promulgación de enmiendas es una manera más directa y efectiva de convertir ese clima de opinión en una política real que nuestro actual proceso legislativo.

Dado que la marea de opinión a favor del liberalismo del *New Deal* ha llegado a su punto máximo, el debate nacional que se generaría al formular tal Carta de Derechos ayudaría a asegurar que la opinión girase definitivamente hacia la libertad y no hacia el totalitarismo. Difundiría una mejor comprensión del problema del gran Gobierno y sus posibles soluciones.

El proceso político involucrado en la adopción de tales enmiendas sería más democrático, permitiría que los valores del público en general determinen el resultado de nuestra actual estructura legislativa y administrativa. Acuerdo tras acuerdo, el Gobierno actúa de manera opuesta a la opinión pública. Todas las encuestas de opinión muestran que una gran

mayoría del público se opone al transporte en autobús obligatorio como medida de integración en las escuelas; sin embargo, el transporte en autobús no sólo continúa, sino que se expande continuamente. Lo mismo ocurre con los programas de empleo y la educación superior, y con muchas otras medidas dirigidas a implementar la igualdad de resultados. Hasta donde sabemos, ningún encuestador ha preguntado: «¿Está obteniendo el valor de su dinero, del 40 por ciento de sus ingresos que el Gobierno gasta en su nombre?». Pero ¿hay alguna duda de lo que mostraría la encuesta?

Por las razones expuestas en el apartado anterior, los intereses personales prevalecen sobre el interés general. La nueva clase, consagrada en las universidades, los medios de comunicación y especialmente la burocracia federal, se ha convertido en uno de los *lobbies* más poderosos. La nueva clase ha tenido éxito a la hora de imponer sus puntos de vista, a pesar de la objeción pública generalizada y, a menudo, a pesar de la legislación específica en sentido contrario.

La adopción de enmiendas tiene la gran virtud de estar descentralizada. Requiere actuar separadamente en las tres cuartas partes de los estados. La propuesta de nuevas enmiendas incluso puede eludir al Congreso: el artículo V de la Constitución establece que el «Congreso [...], a solicitud de las legislaturas de las dos terceras partes de los diversos estados, convocará a una convención para proponer enmiendas». El movimiento para crear una convención para proponer una enmienda que requiera que el presupuesto federal sea equilibrado fue respaldada por treinta estados a mediados de 1979. La posibilidad de que cuatro legislaturas estatales más se unan a la medida, sumando los dos tercios necesarios, ha sembrado consternación en Washington, precisamente porque es el único dispositivo que puede eludir efectivamente su burocracia.

Limitaciones de impuestos y gastos

El movimiento para adoptar enmiendas constitucionales con la idea de limitar al Gobierno ya está en marcha en un área: impuestos y gastos. A principios de 1979, cinco estados ya habían adoptado enmiendas a sus constituciones que limitan la cantidad de impuestos que el estado puede imponer o, en algunos casos, la cantidad que el Estado puede gastar. Enmiendas similares están en proceso de adopción en otros estados y estaban programadas para ser votadas en las elecciones de 1979. En más de la mitad de los estados restantes están en marcha movimientos activos para que se adopten enmiendas similares. El Comité Nacional de Limitación de Impuestos (NTLC, por sus siglas en inglés), organismo con el que estamos conectados, ha servido como cámara de compensación y coordinación de las actividades en los diversos estados. Tenía alrededor de 250.000 miembros en todo el país a mediados de 1979, y el número aumenta rápidamente.

A nivel nacional, se están produciendo dos acontecimientos importantes. Uno es el impulso para que las legislaturas estatales ordenen al Congreso que convoque una convención nacional y con ello proponer una enmienda para equilibrar el presupuesto —provocado principalmente por la Unión Nacional de Contribuyentes, que tenía más de 125.000 miembros en todo el país a mediados de 1979—. La otra es una enmienda para limitar el gasto a nivel federal, que fue redactada bajo el patrocinio del NTLC. El comité de redacción, en el que nos incluimos, cuenta con abogados, economistas, politólogos, legisladores estatales, empresarios y representantes de varias organizaciones. La enmienda que redactó se ha presentado en ambas cámaras del Congreso, y el NTLC está emprendiendo una campaña nacional para apoyarla. Una copia de la enmienda propuesta se encuentra en el apéndice B.

La idea básica detrás de las enmiendas estatales y federales es corregir en nuestra estructura actual la tendencia a que los representantes elegidos

democráticamente voten gastos mayores de lo que la mayoría de los votantes considera deseable.

Como hemos visto, ese resultado se debe a un sesgo político a favor de los intereses especiales. Los presupuestos gubernamentales se determinan sumando los gastos que están autorizados para una serie de programas separados. Aquellos pequeños grupos que tienen un interés especial en cada programa específico gastan dinero y trabajan duro para que se apruebe; la gran mayoría de las personas a las que se les sustraerán unos pocos dólares para pagar el programa no pensarán que vale la pena dedicar dinero o tiempo para oponerse, incluso si logran enterarse.

La mayoría manda. Pero es un tipo bastante especial de mayoría. Consiste en una coalición de minorías de intereses especiales. La forma de ser elegido para el Congreso es reunir grupos de alrededor del 2 o 3 por ciento de sus electores, cada uno de los cuales está muy interesado en un tema especial que apenas preocupa al resto de los electores. Cada grupo estará dispuesto a votar por el candidato si promete respaldar su interés, independientemente de lo que haga con respecto a otros intereses. Si consigue reunir suficientes grupos de este tipo, obtendrá una mayoría del 51 por ciento. Ése es el tipo de mayoría complaciente que gobierna el país.

Las enmiendas propuestas alterarían las condiciones bajo las cuales operan los legisladores, estatales o federales, según sea el caso, al limitar la cantidad total que están autorizados a gestionar. Las enmiendas le darían al Gobierno un presupuesto limitado, especificado de antemano, de la misma forma que cada uno de nosotros tiene un presupuesto limitado. Gran parte de la legislación de intereses especiales es indeseable, pero nunca es clara e inequívocamente mala. Por el contrario, toda medida se disfrazará como una buena causa. El problema es que hay un número infinito de buenas causas. Actualmente, un legislador está en una posición débil para oponerse a una «buena» causa. Si muestra objeciones al incremento de impuestos, será etiquetado como un reaccionario que está dispuesto a sacrificar

necesidades humanas por motivos mercenarios, y después de todo, esta buena causa sólo requerirá aumentar los impuestos en unos pocos centavos o dólares por persona. El legislador estaría en una posición mucho más ventajosa si puede decir: «Sí, la suya es una buena causa, pero tenemos un presupuesto fijo. Más dinero para su causa significa menos para los demás. ¿Cuál de estas otras buenas causas debería recortarse?». El efecto sería exigir que los intereses especiales compitan entre sí por una porción mayor de un pastel fijo, en lugar de que puedan colaborar entre ellos para hacer que el pastel sea más grande a expensas del contribuyente.

Debido a que los estados no tienen el poder de imprimir dinero, los presupuestos estatales pueden controlarse limitando los impuestos totales que pueden imponerse, y ése es el método que se ha utilizado en la mayoría de las enmiendas estatales que se han adoptado o propuesto hasta hoy. El Gobierno federal puede imprimir dinero, por lo que limitar los impuestos no es un método efectivo. Es por eso por lo que nuestra enmienda se establece en términos de limitar el gasto total del Gobierno federal, sin importar cómo se financie. Los límites, ya sea en impuestos o gastos, se especifican principalmente en términos del ingreso total del estado o nación, de tal manera que si el gasto igualara el límite, el gasto del Gobierno permanecería constante como un porcentaje del ingreso. Eso detendría la tendencia hacia un Gobierno cada vez más grande, no la revertiría. Sin embargo, los límites alentarían una reversión, porque, en la mayoría de los casos, si el gasto no igualara el límite ningún año, eso reduciría los límites aplicables a años futuros. Además, la enmienda federal propuesta exige una reducción del porcentaje si la inflación supera el 3 por ciento anual.

Otras disposiciones constitucionales

Una reducción gradual en el porcentaje de nuestro dinero que gasta el Gobierno sería una contribución importante para una sociedad más libre y

más fuerte. Pero sería sólo un paso hacia ese objetivo.

Muchos de los controles gubernamentales más dañinos en nuestras vidas no involucran mucho gasto público: por ejemplo, tarifas, controles de precios y salarios, licencias de ocupaciones laborales, regulación de industrias, legislación del consumidor.

Con respecto a éstos, el enfoque más prometedor también es legislar a través de reglas generales que limitan el poder del Gobierno. Hasta el momento, el diseño de reglas de este tipo ha recibido poca atención. Antes de que pueda considerarse en serio alguna de estas reglas, se necesita un examen exhaustivo por parte de personas con diferentes intereses y conocimientos adquiridos en el establecimiento de las enmiendas de limitación de impuestos y gastos.

Como primer paso en este proceso, esbozamos algunos ejemplos del tipo de enmiendas que nos parecen deseables. Hacemos hincapié en que éstas son provisionales, con la intención principal de estimular la reflexión y el trabajo adicional en esta amplia e inexplorada área.

COMERCIO INTERNACIONAL

La Constitución especifica que «ningún estado, sin el consentimiento del Congreso, impondrá impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones, excepto aquellos que sean absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspección». Una enmienda podría especificar:

El Congreso no impondrá impuestos ni derechos sobre importaciones o exportaciones, excepto aquellos que sean absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspección.

Es algo visionario suponer que tal enmienda podría promulgarse ahora. Sin embargo, lograr el libre comercio mediante la derogación de los aranceles individuales es, en todo caso, aún más visionario. Y el ataque a todos los aranceles consolida los intereses que tenemos todos como

consumidores para contrarrestar el interés especial que tenemos como productores.

CONTROLES DE PRECIOS Y SALARIOS

Como escribió uno de nosotros hace algunos años: «Si Estados Unidos alguna vez sucumbe al colectivismo, al control del Gobierno sobre cada faceta de nuestras vidas, no será porque los socialistas ganen algún debate. Será a través de la ruta indirecta de los controles de salarios y precios».⁵ Los precios, como señalamos en el capítulo 1, transmiten información — que Walter Wriston ha traducido bastante bien al describir los precios como una forma de expresión—. Y los precios determinados en un mercado libre son una forma de libertad de expresión. Necesitamos aquí la contrapartida exacta de la Primera Enmienda:

El Congreso no promulgará leyes que restrinjan la libertad de los vendedores de bienes o la mano de obra para fijar el precio de sus productos o servicios.

LICENCIA OCUPACIONAL

Pocas cosas tienen un mayor efecto en nuestras vidas que las ocupaciones que podemos elegir. Ampliar la libertad de elección en esta área requiere limitar el poder de los estados. La contraparte aquí en nuestra Constitución son las disposiciones de su texto que prohíben ciertas acciones por parte de los estados o la Decimocuarta Enmienda. Una sugerencia:

Ningún estado legislará o impondrá ninguna ley que restrinja el derecho de cualquier ciudadano de Estados Unidos a ejercer cualquier ocupación o profesión de su elección.

UNA ENMIENDA DE LIBRE COMERCIO

Las tres enmiendas anteriores podrían ser reemplazadas por una sola siguiendo el modelo de la Segunda Enmienda de nuestra Constitución (que garantiza el derecho a poseer y portar armas):

El derecho de las personas a comprar y vender bienes y servicios legítimos en términos mutuamente aceptables no será violado por el Congreso ni por ninguno de los estados.

TRIBUTACIÓN

Por consenso general, el impuesto sobre la renta de las personas físicas necesita una reforma. Se pretende ajustar el impuesto a la «capacidad de pago», gravar más a los ricos y menos a los pobres, y tener en cuenta las circunstancias especiales de cada individuo. No ocurre tal cosa. Las tasas impositivas están altamente graduadas en el papel, donde hay un aumento del 14 al 70 por ciento. Pero la ley está plagada de tantas lagunas, tantos privilegios especiales, que los altos tramos de impuestos son casi pura fachada. Una tasa plana baja (menos del 20 por ciento) sobre todos los ingresos por encima de las exenciones personales sin deducciones, excepto por gastos ocupacionales estrictos, generaría más ingresos que la actual estructura. Los contribuyentes estarían mejor, porque se ahorrarían impuestos, y la economía también estaría mejor, porque las consideraciones fiscales jugarían un papel menor en la asignación de recursos. Los únicos perdedores serían los abogados, contables, funcionarios públicos y legisladores, quienes tendrían que dedicarse a actividades más productivas que llenar formularios de impuestos, inventar lagunas fiscales y tratar de cerrarlas.

El impuesto sobre la renta de las sociedades también es muy defectuoso. Es un impuesto oculto que el público paga en los precios de los bienes y servicios sin darse cuenta. Constituye una doble tributación del ingreso corporativo: una vez se grava a la corporación, la segunda al accionista cuando se distribuye el ingreso. Penaliza la inversión de capital y, por tanto,

obstaculiza el crecimiento de la productividad. Debería ser abolido. Aunque hay acuerdo entre la izquierda y la derecha en que sería deseable bajar las tasas, menos lagunas y una reducción en la doble tributación de los ingresos corporativos, tal reforma no puede promulgarse a través del proceso legislativo. La izquierda teme que si aceptaran tasas más bajas y menos graduación a cambio de eliminar lagunas fiscales, pronto surgirían nuevas lagunas, y tiene razón. La derecha teme que si aceptara la eliminación de las lagunas fiscales a cambio de tasas más bajas y menos graduación, pronto surgiría una graduación más pronunciada, y tiene razón.

Éste es un caso especialmente claro en el que una enmienda constitucional es la única esperanza de llegar a un acuerdo que todas las partes pueden respetar. La enmienda que se necesita aquí es la derogación de la Decimosexta Enmienda actual que autoriza los impuestos sobre la renta y su reemplazo por una del siguiente tipo:

El Congreso tendrá facultad para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos de las personas, de cualquier fuente que se deriven, sin necesidad de proporción entre los estados, y sin tener en cuenta ningún censo o enumeración, siempre que se aplique la misma tasa impositiva a todos los ingresos que excedan los gastos ocupacionales y comerciales, y una asignación personal de una cantidad fija. La palabra persona excluirá a las corporaciones y otras personas jurídicas.

MONEDA FUERTE

Cuando se promulgó la Constitución, la facultad otorgada al Congreso «para acuñar dinero, regular su valor y el de las monedas extranjeras» se refería al dinero mercancía y especificaba que el dólar tiene un peso definido en gramos de plata u oro. La inflación del papel moneda durante la revolución, y anteriormente en varias colonias, llevó a los artífices a negar a los estados el poder de «acuñar dinero, emitir letras de crédito [es decir, papel moneda], hacer cualquier cosa menos monedas de oro y plata para el pago de las deudas». La Constitución guarda silencio sobre el poder del Congreso para autorizar al Gobierno a emitir papel moneda. Se creía

ampliamente que la Décima Enmienda, que establece que los «poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución [...] están reservados a los respectivos estados, o al pueblo», hizo inconstitucional la emisión de papel moneda.

Durante la guerra civil, el Congreso autorizó los billetes verdes y los convirtió en moneda de curso legal para todas las deudas públicas y privadas. Después de la guerra, en el primero de los famosos casos judiciales, la Corte Suprema declaró inconstitucional la emisión de billetes verdes. «Un aspecto fascinante de esta decisión es que fue dictada por el presidente del Tribunal Supremo, Salmon P. Chase, quien había sido secretario del Tesoro cuando se emitieron los primeros billetes verdes. No sólo no se inhabilitó a sí mismo, sino que, en su calidad de presidente del Tribunal Supremo, se le condenó por haber sido responsable de una acción de inconstitucionalidad en su calidad de secretario de Hacienda.»⁶

Posteriormente, un tribunal ampliado y reconstituido revocó la primera decisión por una mayoría de cinco a cuatro, afirmando que hacer de los billetes verdes una moneda de curso legal era constitucional, decisión a la que se opuso el presidente del Tribunal Supremo, el juez Chase.

No es factible ni deseable restaurar un patrón oro o plata, pero necesitamos un compromiso con la moneda sólida. Actualmente, el mejor acuerdo sería exigir a las autoridades monetarias que mantuvieran la tasa porcentual de crecimiento de la base monetaria dentro de un rango fijo. Ésta es una enmienda particularmente difícil de redactar, porque está estrechamente vinculada a la estructura institucional. Una versión sería:

El Congreso tendrá la facultad de autorizar obligaciones del gobierno que no requieran intereses, tanto en forma de moneda o anotaciones en cuenta, siempre que la cantidad total en dólares no aumente más del 5 por ciento y no menos del 3 por ciento cada año.

Sería deseable incluir una disposición para que dos tercios de cada Cámara del Congreso, o alguna mayoría cualificada similar, pueda

dispensar este requisito en caso de una declaración de guerra. La suspensión terminará anualmente a menos que se renueve.

PROTECCIÓN CONTRA LA INFLACIÓN

Si se adoptara la enmienda anterior y se cumpliera estrictamente, se acabaría con la inflación y se aseguraría un nivel de precios relativamente estable. En ese caso, no se necesitarían más medidas para evitar que el Gobierno se involucre en impuestos inflacionarios que no han sido votados. Sin embargo, una enmienda que elimine el incentivo para la inflación gubernamental *sí* tendría un amplio apoyo. Podría adoptarse mucho más fácilmente que una enmienda más técnica y controvertida sobre dinero. En efecto, lo que se requiere es la extensión de la disposición de la Quinta Enmienda, que establece: «[N]inguna persona podrá [...] verse privada de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legislativo, ni se tomará su propiedad privada para un uso público sin la justa compensación».

Una persona cuyo ingreso en dólares sigue el ritmo de la inflación, pero se ve empujada a una categoría impositiva más alta, se ve privada de la propiedad sin el debido proceso. La pérdida de parte del valor real de los ingresos a través de la inflación implica una pérdida de la propiedad privada para uso público sin una compensación justa. La enmienda pertinente especificaría:

Todos los contratos expresados en dólares entre el Gobierno de Estados Unidos y otras partes, y todas las cantidades en dólares contenidas en las leyes federales se ajustarán anualmente para permitir el cambio en el nivel general de precios durante el año anterior.

Al igual que la enmienda monetaria, ésta también es difícil de redactar precisamente por su carácter técnico. El Congreso tendría que especificar procedimientos precisos, entre ellos el índice que debería usarse para dar

una cantidad aproximada del «nivel general de precios». Pero sí establece el principio fundamental.

Ésta no es una lista exhaustiva, todavía nos quedan tres enmiendas para alcanzar las diez contenidas en la Carta de Derechos original. Y la redacción sugerida necesita el escrutinio de expertos en cada área, así como de expertos en derecho constitucional. Pero confiamos en que estas propuestas al menos indiquen el camino hacia un enfoque constitucional.

Conclusión

Las dos ideas de libertad humana y libertad económica trabajando juntas llegaron a su mayor realización en Estados Unidos. Esas ideas todavía están en nosotros. Todos estamos imbuidos de ellas. Son parte del tejido mismo de nuestro ser. Pero nos hemos ido alejando de ellas. Hemos ido olvidando la verdad básica de que la mayor amenaza a la libertad es la concentración del poder, ya sea en manos del Gobierno o de cualquier otra persona. Nos hemos convencido de que es seguro otorgar poder, siempre que sea para buenos propósitos.

Afortunadamente, estamos despertando. Nuevamente estamos reconociendo los peligros de una sociedad sobregobernada, llegando a comprender que los buenos objetivos pueden ser pervertidos por malos medios, que confiar en la libertad de las personas para controlar sus propias vidas de acuerdo con sus propios valores es la forma más segura de lograr el pleno potencial de una gran sociedad. Afortunadamente, todavía somos libres de elegir como sociedad qué camino tomar, si continuar por el camino que hemos estado siguiendo hacia un Gobierno cada vez más grande o frenar y cambiar de dirección.

Apéndice A

La plataforma socialista de 1928

Se adjuntan las propuestas económicas de 1928 de la plataforma del Partido Socialista, junto con una indicación entre paréntesis de cómo han evolucionado. La lista que sigue incluye todas las propuestas económicas, pero no se añade una descripción exhaustiva de cada una.

1. «La nacionalización de nuestros recursos naturales, comenzando con las minas de carbón y los acuíferos, particularmente en Boulder Dam y Muscle Shoals.» (Boulder Dam, rebautizada como Hoover Dam, y Muscle Shoals ahora son proyectos del Gobierno federal.)
2. «Un amplio sistema energético de propiedad pública bajo el cual el Gobierno federal cooperará con los estados y municipios en la distribución de energía eléctrica a un precio justo.» (Autoridad del Valle del Tennessee.)
3. «Propiedad nacional y gestión democrática de los ferrocarriles y otros medios de transporte y comunicación.» (El servicio ferroviario de pasajeros está completamente nacionalizado a través de Amtrak. Algunos servicios de carga están nacionalizados a través de Conrail. La Comisión Federal de Comunicaciones controla las comunicaciones por teléfono, telégrafo, radio y televisión.)

4. «Un programa nacional adecuado para el control y el socorro en caso de inundaciones, reforestación, irrigación y recuperación.» (Los gastos del Gobierno para estos fines ascienden actualmente a muchos miles de millones de dólares.)
5. «Ayuda gubernamental inmediata a los desempleados mediante la extensión de todas las obras públicas y un programa de planificación a largo plazo de obras públicas.» (En la década de 1930, WPA y PWA eran una contraparte directa; ahora, una amplia variedad de otros programas lo son.) «Todas las personas contratadas deben tener horas y salarios fijados por sindicatos de trabajo de forma legítima.» (Las leyes Davis-Bacon y Walsh-Healey requieren que los contratistas con contratos gubernamentales paguen «altos salarios», generalmente son los salarios sindicales más altos.)
6. «Conceder préstamos sin intereses a estados y municipios con el fin de realizar obras públicas y promover otras medidas que disminuyan la miseria generalizada.» (Las subvenciones federales para ayudar a los estados y municipios locales suman actualmente decenas de miles de millones de dólares al año.)
7. «Un sistema de seguro de desempleo.» (Parte del sistema de Seguridad Social.)
8. «La extensión a nivel nacional de las agencias públicas de empleo en cooperación con las federaciones laborales de las ciudades.» (El servicio de empleo de Estados Unidos y los servicios de empleo estatales afiliados administran una red de unas 2.500 oficinas locales de empleo.)
9. «Un sistema de seguro de salud y accidentes y de pensiones para la vejez, así como un seguro de desempleo.» (Parte del sistema de la Seguridad Social.)

10. «Acortar la jornada laboral y asegurar a todo trabajador un período de descanso no menor de dos días cada semana.» (Legislado por las leyes de salarios y horarios, que estipulan como horas extra todas aquellas que superan las cuarenta horas de trabajo por semana.)
11. «Promulgación de una enmienda federal contra el trabajo infantil.» (No se logró como enmienda, pero se incorporó la esencia en varios actos legislativos.)
12. «Abolición de la explotación brutal de los presos bajo el sistema de contrato y su sustitución por industrias penitenciarias y talleres en beneficio de los presos y sus personas a cargo.» (Logrado en parte.)
13. «Aumento de los impuestos sobre ingresos altos, sobre sociedades y sobre sucesiones; los ingresos se utilizarán para las pensiones de jubilación y otros tipos de ayudas sociales.» (En 1928, la tasa impositiva más alta sobre la renta personal era del 25 por ciento; en 1978 del 70 por ciento; en 1928 la tasa impositiva corporativa era del 12 por ciento; en 1978, del 48 por ciento; en 1928, la tasa impositiva federal máxima sobre el patrimonio era del 20 por ciento; en 1978, del 70 por ciento).
14. «Apropiación mediante impuestos del valor de alquiler anual de todos los terrenos destinados a la especulación.» (No se logró de esta forma, pero los impuestos sobre la propiedad aumentaron drásticamente.)

Apéndice B

Una enmienda constitucional propuesta para limitar el gasto federal

Preparada por el Comité Redactor de la Enmienda Federal

W. C. Stubblebine, director

A petición del Comité Nacional de Limitación de Impuestos

Wm. F. Rickenbacker, director;

Lewis K. Uhler, presidente

30 de enero de 1979

Washington D. C.

Sección 1. Para proteger al pueblo contra cargas gubernamentales excesivas y promover buenas políticas fiscales y monetarias, se limitarán los desembolsos totales del Gobierno de Estados Unidos.

- a. Los desembolsos totales de cualquier año fiscal no aumentarán en un porcentaje mayor que el porcentaje de crecimiento del PIB nominal en el último año, que finaliza antes del comienzo de dicho año fiscal. Los desembolsos totales incluirán los desembolsos presupuestarios y extrapresupuestarios y excluirán las amortizaciones de la deuda pública y los desembolsos de emergencia.

- b. Si la inflación del último año que termina antes del comienzo de cualquier año fiscal es superior al 3 por ciento, el aumento porcentual permitido en los desembolsos totales para ese año fiscal se reducirá en una cuarta parte del exceso de inflación sobre el 3 por ciento. La inflación se medirá por la diferencia entre el aumento porcentual del PIB nominal y el aumento porcentual del PIB real.

Sección 2. Cuando en cualquier año fiscal, los ingresos totales recibidos por el Gobierno de Estados Unidos excedan los desembolsos totales, el superávit se utilizará para reducir la deuda pública de la nación hasta que se elimine dicha deuda.

Sección 3. Tras una declaración de emergencia por parte del presidente, el Congreso puede autorizar, con el voto de dos tercios de ambas cámaras, una cantidad específica de desembolsos de emergencia que exceda el límite para el año fiscal en curso.

Sección 4. El límite de los desembolsos totales puede modificarse en una cantidad específica con el voto de las tres cuartas partes de ambas Cámaras del Congreso cuando lo aprueben las legislaturas de la mayoría de los diversos estados. El cambio entrará en vigor el año fiscal siguiente a su aprobación.

Sección 5. Para cada uno de los primeros seis años fiscales posteriores a la ratificación de este artículo, las subvenciones totales a los Gobiernos estatales y locales no serán un porcentaje menor de los desembolsos totales realizados en los tres años fiscales anteriores a la ratificación de este artículo. A partir de entonces, si las subvenciones son inferiores a ese porcentaje de los gastos totales, el límite de los gastos totales se reducirá en una cantidad equivalente.

Sección 6. El Gobierno de Estados Unidos no exigirá, directa o indirectamente, que los Gobiernos estatales o locales participen en

actividades adicionales o ampliadas sin una compensación equivalente a los costes adicionales necesarios.

Sección 7. Este artículo puede ser aplicado por uno o más miembros del Congreso en una acción presentada ante las Cortes de Distrito de Estados Unidos para el distrito de Columbia, y por ninguna otra persona. El tesorero de Estados Unidos tendrá autoridad sobre los desembolsos de cualquier unidad o agencia del Gobierno de Estados Unidos cuando así lo requiera una orden judicial que haga cumplir las disposiciones de este artículo. La orden del tribunal no especificará los desembolsos particulares. Los cambios en los desembolsos necesarios para cumplir con la orden judicial se realizarán a más tardar al final del tercer año fiscal completo posterior a la orden judicial.

Apéndice C

Tabla 1

Clases de ingresos (\$ por año)	Total beneficios	Total costes	Coste neto (-) o ganancia (+)
0-3.000 \$	10.419.600 \$	14.259.360 \$	- 3.839.760 \$
3.000-5.000	20.296.320	28.979.110	- 8.682.790
5.000-10.000	70.395.980	82.518.780	- 12.122.800
10.000 o más	64.278.490	39.603.440	+ 24.675.050

Tabla 2

	Todas las familias	Familias sin hijos en la Escuela Pública Superior de California	Familias con hijos en la Escuela Pública Superior de California			
			Total	Bachillerato	Universidad publica	Universidad de California
1. Ingreso familiar promedio	8.000 \$	7.900 \$	9.560 \$	8.800 \$	10.000 \$	12.000 \$
2. Subsidio anual promedio para educación superior	—	0	880	720	1.400	1.700
3. Promedio del total de impuestos estatales y locales pagados	620	650	740	680	770	910
4. Transferencia neta (punto 2 - punto 3)	—	- 650	+ 140	+ 40	+ 630	+ 790
5. Transferencia neta como porcentaje del ingreso promedio		8,2%	+ 1,5	+ 0,5	+ 6,3	+ 6,6

Notas

1. Adam Smith, *The Wealth of Nations*. Todas las referencias a las páginas corresponden a la edición editada por Edwin Cannan, 5.^a ed., Methuen & Co, Londres, 1930/1776. Versión castellana de Carlos Rodríguez Braun, *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

2. John Stuart Mill, *On Liberty*, p. 6, Longmans, Green & Co, Londres, 1865. Versión castellana de Carlos Rodríguez Braun, *Sobre la libertad*, Tecnos, Madrid, 2008.

3. Smith, *op. cit.*, vol. I, p. 325, libro II, cap. III.

1. Véase Hedrick Smith, *The Russians*, Quadrangle Books/New York Times Book Co., Nueva York, 1976. Versión castellana *Los rusos*, Argos Vergara, Barcelona, 1977. Y Robert G. Kaiser, *Russia: The People and the Power*, Atheneum, Nueva York, 1976. Versión castellana *Cómo viven los rusos*, Emecé Ediciones, Buenos Aires, 1978.

2. Leonard E. Read, «I, Pencil: My Family Tree as Told to Leonard E. Read», *The Freeman*, 1958. Versión castellana «Yo, el lápiz. Mi árbol genealógico tal y como fue contado a Leonard E. Read», Fundación para la Educación Económica, Atlanta, GA, 1998.

3. Smith, *op. cit.*, vol. II, pp. 184-185.

1. Smith, *op. cit.*, vol. II, pp. 422 y 458.

2. Véase George J. Stigler, *Five Lectures on Economic Problems*, pp. 26-34, Macmillan, Nueva York, 1950.

3. «A New Holiday», *Newsweek*, 5 de agosto de 1974, p. 56.

1. Lester V. Chandler, *Benjamin Strong: Central Banker*, p. 465, Brookings Institution, Washington D. C., 1958.

2. Milton Friedman y Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, p. 310, Princeton University Press, Princeton, 1963.

3. *The Memoirs of Herbert Hoover – The Great Depression, 1929-1941*, vol. III, p. 212, Macmillan, Nueva York, 1952.

4. *Annual Report*, pp. 1 y 20-21, 1933.

5. Para una información más completa, véase Friedman y Schwartz, *op. cit.*, pp. 362-419.

1. Vale la pena citar el párrafo completo donde aparecen estas palabras, porque es una descripción muy precisa de la dirección en la que nos estamos moviendo: «A nadie le preocupa ya el mañana, ya sea para él o para sus hijos, porque la nación garantiza la crianza, la educación y el mantenimiento de cada ciudadano desde la cuna hasta la tumba». Edward Bellamy, *Looking Backward*, p. 70, Modern Library, Nueva York, 1917/1887. Versión española de Alicia Cotarelo Seijas, *Mirando atrás*, Akal, Madrid, 2014.

2. W. A. Wallis, *An Over-Governed Society*, p. 235, The Free Press, Nueva York, 1976.

3. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, 2.^a ed., p. 35, Macmillan, Londres, 1914. Versión castellana de Manuel Salguero e Isabel Molina Marín, *Lecciones sobre la relación entre derecho y opinión pública en Inglaterra durante el siglo XIX*, Comares, Granada, 2007.

4. [Ibíd.](#), pp. 36 y 37.

5. [Ibídem](#), pp. 37 y 39.

6. Cecil Driver, *Tory Radical*, Oxford University Press, Nueva York, 1946.

7. Citado en Ken Auletta, *The Streets Were Paved with Gold*, p. 255, Random House, Nueva York, 1979.

8. [Ibídem](#), p. 253.

9. Estas cifras se refieren únicamente al OASDHI y al seguro estatal de desempleo; excluyen la jubilación de empleados públicos y ferroviarios, los beneficios de veteranos y la compensación de los trabajadores, que son tratados como parte de la compensación bajo contratos de trabajo voluntario.

10. Administración de la Seguridad Social, *Your Social Security*, Departamento de Salud, Educación y Bienestar, publicación n.º (SSA) 77-10035, junio 1977, p. 24. La primera versión del folleto que hemos visto es de 1969, pero conjeturamos que éste se publicó por primera vez muchos años antes. Fue editado en la versión de febrero de 1978, momento en el que el mito de que los «fondos fiduciarios» desempeñaban un papel importante se había vuelto obvio. La versión revisada dice: «La idea básica de la Seguridad Social es simple: durante los años de trabajo, los empleados, sus empleadores y los trabajadores por cuenta propia pagan las cotizaciones a la Seguridad Social. Este dinero se utiliza para pagar beneficios a los más de 33 millones de personas que reciben beneficios y para pagar los costes administrativos del programa. Luego, cuando los ingresos de los trabajadores de hoy cesen o se reduzcan debido a la jubilación, muerte o discapacidad, se les pagarán los beneficios de las contribuciones de las personas que tienen un empleo cubierto y un trabajo por cuenta propia en ese momento. Estos beneficios están destinados a reemplazar parte de los ingresos que la familia ha perdido». Sin duda, ésta es una declaración mucho más defendible, aunque todavía etiqueta los impuestos como contribuciones. Cuando descubrimos el cambio por primera vez, pensamos que podría ser el resultado de una columna de *Newsweek* que uno de nosotros escribió en 1971 haciendo las críticas que se detallan en el texto y que fueron repetidas en un debate el mismo año con Wilbur J. Cohen, exsecretario de HEW. Sin embargo, la demora de seis años antes de que se hiciera esta edición hizo que rechazásemos esa conjetura.

11. George Orwell, *1984*, Harcourt Brace, Nueva York, 1949. Versión castellana de Juan Pascual Martínez Fernández, *1984*, Minotauro, Barcelona, 2021.

12. Administración de la Seguridad Social, *Your Social Security*, Departamento de Salud, Educación y Bienestar, publicación n.º (SSA) 79-10035, enero de 1979, p. 5. Esta frase se editó en 1973, «obtienen» fue reemplazado por «están ahora construyendo».

13. J. A. Pechman, H. J. Aaron y M. K. Taussig, *Social Security: Perspectives for Reform*, p. 69, Brookings Institution, Washington D. C., 1968.

14. John A. Brittain, *The Payroll Tax for Social Security*, Brookings Institution, Washington D. C., 1972.

15. George J. Stigler, «Director's Law of Public Income Redistribution», *Journal of Law and Economics*, 13 (abril de 1970), p. 1.

16. Para una excelente discusión sobre las estimaciones de pobreza, véase Martin Anderson, *Welfare*, cap. 1, Institución Hoover, Universidad de Stanford, Stanford, 1978.

17. Ibidem, p. 39.

18. Ibídem, p. 91; basado en su libro anterior, *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1964.

19. «The FTC Discovers HUD», *The Wall Street Journal*, 21 de marzo de 1979, p. 22.

20. De un artículo inédito, «How to Be a Clinician in a Socialist Country», presentado en 1976 en la Universidad de Chicago.

[21.](#) Max Gammon, *Health and Security: Report on Public Provision for Medical Care in Great Britain*, pp. 19, 18, St. Michael's Organization, Londres, diciembre de 1976.

22. La elegante formulación en forma de tabla de dos por dos surgió de conversaciones con Eben Wilson, un productor asociado de nuestro programa de televisión.

23. Sin embargo, ahora las familias con uno o más hijos dependientes pueden optar a un pago llamado «crédito por ingreso del trabajo», que es similar a un impuesto sobre la renta negativo.

24. Existe una previsión de los ingresos medios durante varios años. Pero las condiciones son bastante estrictas, por lo que una persona con ingresos fluctuantes paga más impuestos que una persona con ingresos estables. Además, la mayoría de las personas con ingresos fluctuantes no se benefician en absoluto.

25. Lo propusimos en *Capitalismo y libertad*, cap. 12, University of Chicago Press, Chicago, 1962; para el testimonio de Milton Friedman, véase Congreso de Estados Unidos, Cámara, Comité de Medios y Arbitrios, *Social Security and Welfare Proposals, Hearings*, 91.º Congreso, 1.^a sesión, 7 de noviembre de 1969, parte 6, pp. 1944-1958.

26. Para conocer el papel de la burocracia de la asistencia social en la derrota del plan del presidente Nixon, véase Daniel P. Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, Random House, Nueva York, 1973.

27. Anderson, *op. cit.*, p. 135.

28. [Ibíd.](#), p. 135.

29. Ibidem, p. 142.

1. Véase J. R. Pole, *The Pursuit of Equality in American History*, pp. 51-58, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles, 1978.

2. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, 2 vols., 2.^a ed., vol. I, pp. 66-67, traductor Henry Reeve, editor Francis Bowen, John Allyn Publisher, Boston, 1863. Primera edición francesa publicada en 1835. Versión castellana de Raimundo Viejo Viñas, *La democracia en América*, Akal, Madrid, 2007.

3. [Ibídem](#), pp. 67-68.

4. Véase Smith, *The Russians*, *op. cit.* y Kaiser, *Russia: The People...*, *op. cit.* Nick Eberstadt, «China: How Much Success», *The New York Review*, 3 de mayo de 1979, p. 37, señala: «En China [...] la distribución de la renta parece haber sido la misma desde 1953».

5. Helen Lefkowitz Horowitz, *Culture and the City*, pp. 9 y 10, University Press of Kentucky, Lexington, 1976.

6. [Ibídem](#), pp. 212 y 31.

7. William Graham Sumner, «The Forgotten Man», en Albert G. Keller y Maurice R. Davis (eds.), *Essays of William G. Sumner*, vol. I, pp. 466-96, Yale University Press, New Haven, 1934.

8. Robert Nozick, «Who Would Choose Socialism?», *Reason*, mayo de 1978, pp. 22-23.

9. Smith, *op. cit.*, vol. I, p. 325, libro II, cap. III.

10. Véase Smith, *The Russians*, *op. cit.* y Kaiser, *Russia: The People...*, *op. cit.*

11. Eberstadt, *op. cit.*, pp. 40-41.

12. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, 9.^a ed., vol. II, p. 332, libro IV, cap. VI, Longmans, Green & Co., Londres, 1886/1848. Versión castellana *Principios de economía política*, Síntesis, Madrid, 2008.

1. Leonard Billet, *The Free Market Approach to Educational Reform*, Rand Paper P-6141, pp. 27-28, The Rand Corporation, Santa Mónica (CA), 1978.

2. Walter Lippmann, *The Good Society*, citado por Wallis, *op. cit.*, p. viii.

3. Citado por E. G. West, «The Political Economy of American Public School Legislation», *Journal of Law and Economics*, 10 (octubre de 1967), pp. 101-128, cita p. 106.

4. [Ibídem](#), p. 108.

5. Hay que tener en cuenta la terminología engañosa. «Público» se equipara con «gubernamental», aunque en otros contextos, como en «servicios públicos», «bibliotecas públicas», etcétera, eso no se hace. En la educación, ¿tiene algún sentido que el Harvard College sea menos «público» que la Universidad de Massachusetts?

6. [Ibídem](#), p. 110.

7. R. Freeman Butts, *Encyclopædia Britannica*, vol. 7, 1970, p. 992.

8. W. O. L. Smith, *Encyclopædia Britannica*, vol. 7, 1970, p. 988.

9. E. G. West, *Education and the State*, Instituto de Asuntos Económicos, Londres, 1965.

10. Gammon, *op. cit.*, p. 27

11. De hecho, muchas de estas escuelas públicas pueden considerarse, en efecto, lagunas fiscales. Si fueran privadas, los cargos de matrícula no serían deducibles del impuesto federal sobre la renta. Como escuelas públicas financiadas con impuestos locales, son deducibles.

12. Uno de nosotros propuso por primera vez este plan de cheques en Milton Friedman, «The Role of Government in Education», en Robert A. Solo (ed.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick (NJ), 1955. Una versión revisada de este artículo es el capítulo 6 de *Capitalismo y libertad*.

13. [Ibídem](#), p. 86.

14. Véase Christopher Jencks y asociados, *Education Vouchers: A Report on Financing Elementary Education by Grants to Parents*, Center for the Study of Public Policy, Cambridge (MA), diciembre de 1970; John E. Coons y Stephen D. Sugarman, *Education by Choice: The Case for Family Control*, University of California Press, Berkeley, 1978.

15. Coons y Sugarman, *op. cit.*, p. 191.

16. Ibidem, p. 130.

17. Smith, *La riqueza de las naciones*, op. cit., vol. II, p. 253, libro V, cap. I.

18. Por ejemplo, los Ciudadanos por la Libertad Educativa, la Asociación Nacional por los Derechos Personales en la Educación.

19. Education Voucher Institute, constituido en mayo de 1979 en Michigan.

20. Kenneth B. Clark, «Alternative Public School Systems», *Harvard Educational Review*, 38, 1 (invierno de 1968), pp. 100-113, número especial sobre Igualdad de Oportunidades Educativas, cita pp. 110-111.

21. Daniel Weiler, *A Public School Voucher Demonstration: The First Year at Alum Rock*, Rand Report n.º 1495, The Rand Corporation, Santa Mónica (CA), 1974.

[22.](#) Henry M. Levin, «Aspects of a Voucher Plan for Higher Education», informe ocasional 72-7, p. 16, Facultad de Educación, Universidad de Stanford, julio de 1972.

23. Comisión Carnegie de Educación Superior, *Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?*, pp. 2 y 3, McGraw-Hill, junio de 1973.

24. Ibidem, p. 4.

25. Ibidem, p. 4.

26. [Ibídem](#), p. 15.

27. Fundación Carnegie para el Progreso de la Enseñanza, *More than Survival: Prospects for Higher Education in a Period of Uncertainty*, p. 7, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1975.

28. Comisión Carnegie, *Higher Education*, *op. cit.*, p. 176. No hemos calculado los porcentajes en el texto de la tabla Carnegie, sino a partir de la fuente citada, tabla 14, U.S. Census Reports Series P-20 para 1971, n.º 241, p. 40. Al hacerlo, encontramos que los porcentajes del informe Carnegie no son exactos. Las cifras que aportan son un tanto engañosas, porque los estudiantes casados que viven con sus cónyuges se clasifican según sus propios ingresos familiares y los de sus cónyuges, en lugar de según los ingresos de sus padres. Si se omiten los estudiantes casados, el efecto descrito es aún mayor: el 22 por ciento de los estudiantes de familias con ingresos de menos de 5.000 dólares asistieron a escuelas privadas, el 17 por ciento de familias con ingresos entre 5.000 y 10.000 y el 25 por ciento de familias con ingresos de 10.000 y más.

29. Según cifras de la Oficina del Censo de Estados Unidos, de las personas entre 18 y 24 años que estaban inscritas como estudiantes universitarios en universidades públicas en 1971, menos del 14 por ciento procedían de familias con ingresos inferiores a 5.000 dólares al año, aunque más del 22 por ciento de todos los jóvenes de 18 a 24 años procedían de estas familias de bajos ingresos. Y el 57 por ciento de los inscritos procedían de familias con ingresos superiores a 10.000 dólares al año, aunque menos del 40 por ciento de los jóvenes de 18 a 24 años procedían de estas familias de altos ingresos. Una vez más, estas cifras están sesgadas por la inclusión de estudiantes casados. Llama la atención que la Comisión Carnegie en el informe ni siquiera menciona que combina indiscriminadamente a los estudiantes casados y solteros, aunque al hacerlo sesga claramente sus resultados en el sentido de subestimar los datos de financiación gubernamental de la educación superior.

30. Douglas M. Windham hizo dos estimaciones en el período 1967-1968 para cada una de las cuatro clases de ingresos sobre la diferencia entre los beneficios recibidos de la educación superior pública y el coste incurrido. Douglas M. Windham, *Education, Equality and Income Redistribution*, p. 43, Heath Lexington Books, Lexington (MA), 1970. Véase tabla 1 en Apéndice C.

31. W. Lee Hansen y Burton A. Weisbrod, *Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education*, p. 76, Markom Publishing Co., Chicago, 1969. El punto 5 fue calculado por nosotros. Hay que tener en cuenta que los impuestos del punto 3, a diferencia de los costes permitidos en Florida, incluyen todos los impuestos, no sólo los que se pagarán en la educación superior. Véase tabla 2 en Apéndice C.

32. Comisión Carnegie, *Higher Education*, *op. cit.*, p. 7.

33. Publicado originalmente en Milton Friedman, «The Role of Government in Education», y reimpreso en forma ligeramente revisada en *Capitalismo y libertad*, p. 105.

34. *Educational Opportunity Bank*, Informe del Comité sobre Innovación Educativa para el Comisionado de Educación de Estados Unidos y el director de la Fundación Nacional de Ciencias, Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, Washington D. C., agosto de 1967. Se presentó material de apoyo en K. Shell, F. M. Fisher, D. K. Foley, A. F. Friedlaender, en asociación con J. Behr, S. Fischer y K. Mosenson, «The Educational Opportunity Bank: An Economic Analysis of a Contingent Repayment Loan Program for Higher Education», *National Tax Journal*, marzo de 1968, pp. 2-45, así como en documentos inéditos del Comité Zacharias.

35. Para consultar la declaración de la asociación, véase Asociación de Universidades Públicas y de Concesión de Tierras, *Proceedings*, 12-15 de noviembre de 1967, pp. 67-68. Para la cita de Smith, *La riqueza de las naciones*, vol. I, p. 460, libro IV, capítulo 3, donde la referencia es a los comerciantes que buscan la protección del Gobierno frente a las mercancías extranjeras.

36. Comisión Carnegie, *Higher Education*, *op. cit.*, p. 121.

37. Citado de *Capitalismo y libertad*, pp. 99-100.

1. Marcia B. Wallace y Ronald J. Penoyer, «Directory of Federal Regulatory Agencies», documento de trabajo n.º 36, p. 2, Centro para el Estudio de los Negocios Estadounidenses, Universidad de Washington, St. Louis, septiembre de 1978.

2. *Evaluation of the 1960-1963 Corvair Handling and Stability*, p. 2, Departamento de Transporte de Estados Unidos, Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en Carreteras, Washington D. C., julio de 1972.

3. Véase Mary Bennett Peterson, *The Regulated Consumer*, p. 164, Nash Publishing, Los Ángeles, 1971.

4. Matthew Josephson, *The Politicos*, p. 526, Harcourt Brace, Nueva York, 1938.

5. Thomas Gale Moore, «The Beneficiaries of Trucking Regulation», *Journal of Law and Economics*, 21 (octubre de 1978), p. 340.

6. [Ibídem](#), pp. 340 y 342.

7. Gabriel Kolko, *The Triumph of Conservatism*, p. 99, The Free Press of Glencoe, Glencoe (IL), 1963.

8. William M. Wardell y Louis Lasagna, *Regulation and Drug Development*, p. 8, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1975.

9. Sam Peltzman, *Regulation of Pharmaceutical Innovation*, p. 9, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1974.

10. Estimaciones para la década de 1950 y principios de la de 1960 de Wardell y Lasagna, *Regulation and Drug Development*, p. 46; para 1978, de Louis Lasagna, «The Uncertain Future of Drug Development», *Drug Intelligence and Clinical Pharmacy*, 13 (abril de 1979), p. 193.

11. Peltzman, *op. cit.*, p. 45.

12. Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de Estados Unidos, *Annual Report, Fiscal Year 1977*, p. 4, Washington D. C., enero de 1978.

13. Wallace y Penoyer, *op. cit.*, p. 14.

14. Murray L. Weidenbaum, *The Costs of Government Regulation*, publicación n.º 12, p. 9, Center for the Study of American Business, Washington University, St. Louis, febrero de 1977.

15. Ibidem.

16. Wallace y Penoyer, *op. cit.*, p. 19.

17. A. Myrick Freeman III y Ralph H. Haveman, «Clean Rhetoric and Dirty Water», *The Public Interest*, 28 (verano de 1972), p. 65.

18. Herbert Asbury, *The Great Illusion, An Informal History of Prohibition*, pp. 144-45, Doubleday, Garden City (NY), 1950.

1. Hay muchas traducciones alternativas del juramento. Las citas en el texto son de la versión del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, con sede en Madrid, julio de 2011.

2. George E. Hopkins, *The Airline Pilots: A Study in Elite Unionisation*, p. 1, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1971.

3. Milton Friedman, «Some comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy», en David McCord Wright (ed.), *The Impact of the Union*, pp. 204-234, Harcourt Brace, Nueva York, 1951. Se llegó a una estimación similar más de una década después a partir de un estudio mucho más detallado y extenso de H. G. Lewis, *Unionism and Relative Wages in the United States*, p. 5, University of Chicago Press, Chicago, 1963.

4. Hopkins, *op. cit.*, p. 2.

5. John P. Gould, «Davis-Bacon Act», Special Analysis, n.º 15, p. 10, American Enterprise Institute, Washington D. C., noviembre de 1971.

6. Véase Yale Brozen y Milton Friedman, *The Minimal Wage Rate*, The Free Society Association, Washington D. C., abril de 1966; Finis Welch, *Minimum Wages: Issues and Evidence*, American Enterprise Institute, Washington D. C., 1978, y *Economic Report of the President*, p. 218, enero de 1979.

7. Véase Milton Friedman y Simon Kuznets, *Income from Independent Professional Practice*, pp. 8-21, Oficina Nacional de Investigación Económica, Nueva York, 1945.

8. Michael Pertschuk, «Needs and Incomes», *Regulation*, marzo-abril de 1979.

9. William Taylor, vicepresidente ejecutivo de Valley Camp Coal Company, citado en Melvyn Dubofsky y Warren Van Tine, *John L. Lewis: A Biography*, p. 377, Quadrangle/New York Times Book Co., Nueva York, 1977.

10. Karen Elliott House, «Balky Bureaus: Civil Service Rule Book May Bury Carter's Bid to Achieve Efficiency», *The Wall Street Journal*, 26 de septiembre de 1977.

1. Mill, *Principles...*, *op. cit.*, vol. II, p. 9, libro III, cap. VII.

2. Andrew White, *Money and Banking*, pp. 4 y 6, Ginn & Co., Boston, 1896.

3. Robert Chalmers, *A History of Currency in the British Colonies*, p. 6, H. M. Stationery Office by Eyre & Spottiswoode, Londres, 1893.

4. A. Hinston Quiggin, *A Survey of Primitive Money*, p. 316, Methuen, Londres, 1949.

5. White, *op. cit.*, pp. 9-10.

6. C. P. Nettels, *The Money Supply of the American Colonies before 1720*, p. 213, University of Wisconsin, Madison (WI), 1934.

7. Paul Einzig, *Primitive Money*, 2.^a ed. revisada y ampliada, p. 281, Pergamon Press, Oxford y Nueva York, 1966. Versión castellana de Eduardo Valentí, *La moneda primitiva*, Sopec, Madrid, 1956.

8. Véase el capítulo 2.

9. Véase Phillip Cagan, «The Monetary Dynamics of Hyperinflation», en Milton Friedman (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, p. 26, University of Chicago Press, Chicago, 1956.

10. Eugene M. Lerner, «Inflation in the Confederacy, 1861-65», en Friedman (ed.), *Studies in the...*, *op. cit.*, p. 172.

11. Elgin Groseclose, *Money and Man*, p. 38, Frederick Ungar Publishing Co., Nueva York, 1961.
Versión castellana de Luis F. Coco, *El dinero y el hombre*, Nuevomar, México D. F., 1978.

12. John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (New York: Harcourt, Brace & Howe, 1920), p. 236.

13. Robert L. Schuettinger y Eamon F. Butler, *Forty Centuries of Wage and Prices Controls*, Heritage Foundation, Washington D. C., 1979.

14. La razón: una política para mantener un tipo de cambio fijo para el yen en términos del dólar. Hubo presión alcista sobre el yen. Para contrarrestar esta presión, las autoridades japonesas compraron dólares con yenes de nueva creación, lo que aumentó la oferta monetaria.

1. Raoul Berger, *Government by Judiciary*, pp. 1 y 408, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

2. Dicey, *Lectures...*, *op. cit.*, p. 302, 1914.

3. «Boom Industry», *The Wall Street Journal*, 12 de junio de 1979, p. 1.

4. Dicey, *op. cit.*, pp. 257-258, 1914.

5. Milton Friedman, «Monumental Folly», *Newsweek*, 25 de junio de 1973.

6. Friedman y Schwartz, *op. cit.*, p. 46.

Libertad de elegir

Milton Friedman con la colaboración de Rose D. Friedman

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal)

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

© del diseño de la portada: Sylvia Sans Bassat

© de la fotografía de portada: CSU Archives/Everett Collection / Alamy / ACI

© Milton Friedman y Rose D. Friedman, 1980, 1990

© Prólogo de Milton Friedman, 1979

© Milton Friedman y Rose D. Friedman, 1990

© de la traducción: Cristina Casabón Andrés, 2022

© Centro de Libros PAPF, SLU., 2012, 2022

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPF, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): octubre de 2022

ISBN: 978-84-234-3446-6 (epub)

Conversión a libro electrónico: Realización Planeta