



# EL ASAL- TO CON- SERVA- DOR

JOHN KENNETH  
GALBRAITH

EN los asuntos económicos y sociales apreciamos la polémica, admitiéndola como necesaria: es la esencia de la política, su principal atractivo como un deporte moderno. Esta actitud nos impide valorar la importancia sustancial que puede tener, en algunas ocasiones, el acuerdo en un amplio campo de ideas políticas, dentro del cual discurre el debate político.

Ese ha sido el caso en la política económica y social en los países industriales desde la Segunda Guerra Mundial. En esa larga etapa ha existido un amplio consenso en los Estados Unidos, un consenso que abarcaba la mayor parte de los republicanos y de los demócratas. Análogamente ese consenso se producía entre los cristianodemócratas y socialdemócratas en Alemania y Austria, entre los partidos laborista y conservador de Gran Bretaña, entre liberales y conservadores progresistas en Canadá. A la misma pauta de acuerdo básico han respondido

las políticas de Francia, Italia, Suiza y países escandinavos. La retórica ha variado en cada país. Las actuaciones en la realidad práctica han sido semejantes.

Tres puntos de convergencia han centrado esas actuaciones. Los gobiernos de todos los países industriales, aunque con diferente acento, han coincidido en que:

- \* Debería existir una dirección macroeconómica para disminuir el desempleo y la inflación. Ese punto, al menos en las naciones de habla inglesa, fue el legado de Keynes.
- \* Deberían realizarse un conjunto de actuaciones interpretadas por el sector público para prestar aquellos servicios que por sus características no pueden suministrarse por el sector privado o aquellos otros que, como la vivienda protegida, los servicios médicos, o los transportes urbanos, la economía privada no puede

ofrecer a precios asequibles a toda la población.

- \* Deberían arbitrarse un conjunto de medidas —seguro de desempleo, subsidios, pensiones de vejez, seguro de enfermedad, protección ambiental, seguridad en el trabajo y reglamentación sobre la seguridad de los distintos productos— para proteger al individuo frente a las circunstancias a las que él aisladamente no puede hacer frente. Gran parte de estas actuaciones públicas se han considerado como una suavización y ablandamiento de las duras y ásperas aristas del capitalismo.

No existe un término aceptado que abarque y describa el conjunto de estas políticas. La denominación de política keynesiana se refiere limitadamente a la actuación macroeconómica del sector público. La política democrática liberal o social tiene una connotación política demasiado fuerte para abarcar actuaciones en las que han convenido en la práctica Dwight D. Eisenhower y Gerald Ford, Charles de Gaulle, Edward Heath y Konrad Adenauer. No trataré de acuñar una nueva expresión, en su lugar me referiré a ese amplio compromiso sobre políticas de bienestar social, de servicios públicos y de dirección macroeconómica como el área de consenso económico y social o simplemente como el consenso. El tema que deseo examinar es el actual ataque contra ese consenso, en especial por parte del gobierno de la señora Thatcher, en Gran Bretaña, y por numerosos partidarios de Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Las ideas que apoyaron el consenso económico y social nunca dejaron de recibir ataques. La dirección macroeconómica keynesiana de la economía, el primer pilar del consenso, tenía una intención poderosamente conservadora. Trataba de corregir solamente la característica más autodestructora del capitalismo, la que Marx pensaba que era decisiva: su tendencia a las crisis periódicas y progresivamente más gra-

ves. No discutía el papel del mercado, la distribución efectiva de la renta existente ni los derechos de propiedad. Pero numerosos conservadores, especialmente en Estados Unidos, igualaron durante muchos años la economía keynesiana con la subversión. Hubo frente a esta política una cierta incomodidad conservadora. Una incomodidad que discurría paralelamente al envejecimiento perceptible de la *General Theory* de Keynes. Richard Nixon, en un momento poco oportuno, se vio forzado a decir que todos los norteamericanos, incluyendo a los republicanos, eran keynesianos. El componente de las políticas de bienestar social del consenso siempre tropezó con un tono ligeramente desaprobatorio y crítico como si algo caro y debilitador se estuviera haciendo en favor del pobre de George Bernard Shaw. La necesidad de compensar los fallos del capitalismo en el suministro de viviendas sociales, atenciones médicas para las personas con rentas reducidas y el transporte de masas, fueron intervenciones aceptadas en todos los países; pero en los Estados Unidos, al menos, algunos —no muchos— veían en esas decisiones formas inevitables de penetración del socialismo; en cualquier caso, en todos los países y en todos los momentos se ha aludido frente a estas políticas, al coste del gobierno que representaban, al nivel de presión fiscal al que obligaban, a las limitaciones que establecían para la empresa libre y al negativo efecto de todas esas decisiones sobre los incentivos económicos.

Debe indicarse que esa crítica contra la suma de políticas que integran lo que he llamado el consenso económico y social aparece como si reflejara una coincidencia de puntos de vista de una mayoría de la población mucho mayor de la realmente existente. Ese reforzamiento aparente de la crítica al consenso se debe a que la expresión articulada sobre cuestiones públicas está fuertemente correlacionada con la renta y el consenso y las políticas que lo integran tenían la máxima importancia para

aquellos que percibían las rentas más bajas del país. Es preciso subrayar que la percepción de un movimiento de las actitudes políticas puede ser tan importante en sus efectos sobre los políticos como la existencia del propio movimiento. Estas cuestiones merecen alguna precisión adicional.

Creo que cabe poca duda en el hecho de que una gran parte de los comentarios económicos proceden en las sociedades actuales de personas situadas en una posición favorable en la escala de distribución de la renta y el bienestar. Las rentas elevadas, el mundo empresarial y el académico cuentan con un fácil acceso a la televisión, la radio y la prensa. Y el acceso profesional a los medios de comunicación también favorece la percepción de una renta relativamente alta. De ello se deduce que la voz de la opulencia económica, siendo más fuerte, se escucha equivocadamente como la voz de las masas. Un alegato en favor de un alivio tributario, una petición de incentivos para la inversión o una reducción de los costes de la seguridad social realizado por un banquero, un empresario, un bufete prestigioso o un economista resuenan con igual fuerza que los de varios miles de hogares, que perciben beneficios o transferencias de la seguridad social. En cualquier año reciente las propuestas de Walter Wriston del Citibank o de David Rockefeller del Chase Manhattan en favor de la reducción de la elevada presión fiscal, la reglamentación excesiva o el gobierno que interviene en todo, han conseguido por lo menos tanta atención pública como las expresiones de descontento de todos los pobres del South Bronx. La voz de la opulencia resuena con fuerza y frecuentemente se escucha como la voz del pueblo. En todo caso, como los políticos la interpretan así, esas opiniones particulares tienen casi el mismo efecto sobre las Cámaras y las leyes que un auténtico cambio de opinión pública.

En los últimos treinta y cinco años, he-

mos sufrido muchos cambios de opinión parecidos, todos orientados drásticamente hacia la derecha. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial el profesor Friedrich Hayek apareció como el mesías de una repudiación moderna y extensa del estado. Su libro *Road to Serfdom* fue elogiado como la nueva tabla sagrada. En 1964, el senador Goldwater parecía representar a un estilo conservador creciente, que estaba barriendo al país. Richard Scammon y Ben Wattenberg identificaron entonces ese estilo conservador con una ama de casa claramente no radical ni pobre de Dayton: esa dama fue durante algunos meses el nuevo arquetipo norteamericano (1). El aplauso en favor de Spiro Agnew se interpretó en el sentido de una repudiación, por fin, de la élite liberal. George Wallace se consideraba, entonces, como portador de un mensaje fuertemente conservador dirigido al pueblo norteamericano. Basado en toda la experiencia pasada, el principio de la sabiduría sería dudar de la profundidad y duración de los grandes cambios de la opinión norteamericana hacia la derecha.

Sin embargo, incluso después de realizado un descuento apropiado, parece seguro que no solamente en los Estados Unidos, sino en otras naciones industriales se registra también ahora un ataque contra el consenso económico y social, que tiene un contenido más profundo. La señora Thatcher y el señor Reagan han ganado las elecciones. Gran parte, si no la mayoría, del éxito de Reagan debe atribuirse a los economistas del presidente Carter, a la dirección macroeconómica, que combinó una profunda recesión con una grave inflación, con una drástica caída en la industria de la construcción, con particulares dificultades económicas en los estados industriales americanos, tradicionalmente demócratas —y todo esto en el año de las elecciones. Los economistas hacen algunas cosas con exac-

(1) RICHARD SCAMMON and BEN WATTENBERG, *The Real Majority* (Coward, McCann, 1970).

titud, pero la dirección macroeconómica efectiva era una parte del consenso. Obviamente hay algo que no marcha en la forma en que funciona ahora.

En el ataque conservador actual contra lo que he llamado el consenso económico y social existe un contenido auténtico. Ataca puntos realmente vulnerables. Sin embargo, esta debilidad no es general. No todo el ataque es admisible; parte de él es simplemente una negación de la realidad. El asalto conservador que presenciamos en estos momentos necesita una disección y diferenciación cuidadosas.

Tres líneas diferentes pueden identificarse en el ataque conservador: la *simplista*, la *romántica* y la *real*. Tales adjetivos, como es obvio, pretenden ser puramente descriptivos; no quieren colocar ningún acento peyorativo sobre las posiciones que aspiran a identificar.

El ataque *simplista* es un asalto generalizado contra todos los servicios públicos de un gobierno moderno. La educación, los servicios urbanos y otras funciones convencionales del gobierno; el gobierno ayuda al desempleado, al que no puede ser empleado o a otro cualquiera incapaz económicamente; viviendas públicas y atenciones médicas; y las funciones reglamentadoras del gobierno están todas en la primera línea de fuego. Hoy se ha convertido en una frase famosa afirmar: se debe dejar al pueblo su libertad de elegir.

En su forma más elemental este ataque contra el consenso afirma que los servicios del gobierno son un producto de la maldad peculiar de quienes los desempeñan; son una carga impuesta engañosamente al contribuyente, que no los desea, por quienes los ambicionan: los burócratas —los funcionarios públicos. El portavoz norteamericano más elocuente de este punto de vista es William Simon, que fue un destacado investigador del Gabinete a las órdenes de

Reagan. «Se tiene que suponer —decía Simon— que los burócratas son nocivos, unos parásitos autoritarios de la sociedad con tendencia a aumentar su propia dimensión y poder y a cultivar una clientela parasitaria entre todas las clases de la sociedad.» Debería haber —pedía— «un prejuicio consciente, filosófico contra cualquier intervención del estado en nuestras vidas» (2). Si los servicios públicos son un mal impuesto —si no estuvieran relacionados con la necesidad del ciudadano—, se deduce que pueden reducirse más o menos sin límites y sin coste social importante ni sufrimientos de los ciudadanos. Esta consideración está implícita e incluso explícita, en este caso.

Otros participantes en esta línea de ataque utilizan, superficialmente al menos, argumentos más sofisticados. El profesor Arthur Laffer, de la Universidad de California del Sur, ha apoyado el caso con su famosa curva, que demuestra que cuando no se establecen tributos no se obtiene ninguna recaudación y que cuando los tributos absorben el 100 por 100 de la renta, la recaudación también será cero, cosa que no es sorprendente ya que el público dejará de trabajar. Entre estos dos puntos extremos, como demuestra una curva que los une, existen dos zonas: la aceptable (los impuestos producen en ella aumentos de los ingresos públicos totales) y la disuasoria (pues a partir de un tipo impositivo dado, suficientemente alto, se reduce la recaudación total). La curva de Laffer, que en su campo operativo se traza según el pulso de su autor, se ha convertido, a su vez, en un caso general contra todos los impuestos. Si hubiera grandes reducciones horizontales de la presión fiscal, la expansión resultante de la producción y renta privadas —economía del lado de la oferta para aquellos que lo creen todo— puede ser lo suficientemente grande para sostener los ingre-

(2) WILLIAM SIMON, *A time for Truth* (Reader's Digest Press, McGraw Hill, 1978), págs. 218-219.

servicios públicos más o menos al nivel anterior. Para otros menos crédulos, la curva de Laffer permite apoyar una gran reducción del coste y papel del gobierno (3).

Otro ataque contra los servicios públicos proviene del profesor Milton Friedman y sus discípulos. Sostiene ese ataque que tales servicios se hallan en conflicto abierto con la libertad. El mercado concede al individuo la soberanía de la elección; el estado, cuando amplía sus servicios, corta o dificulta esa elección libre. Y su tendencia es acumulativa y apocalíptica. Con la aceptación de unos grandes servicios públicos y un creciente papel protector para el estado, la democracia se compromete a una caída irreversible hacia el totalitarismo y el comunismo. El profesor Friedman muestra firmeza en cuanto al futuro: «Si continuara la tendencia actual —dice el profesor Friedman— y nuestra sociedad libre fuera reemplazada por una sociedad colectivista, los intelectuales que han hecho tanto para conducirnos por ese camino no serán los que rijan a la sociedad; la prisión, el manicomio o la sepultura será su destino» (4). «O —ha preguntado— ¿tendremos la inteligencia y el valor suficientes para cambiar nuestro rumbo, para aprender con la experiencia y beneficiarnos de un renacimiento de la libertad?» (5).

He llamado a este ataque contra el consenso social el ataque *simplista*; un ataque que podría llamarse, por quien notuviera tacto, puramente retórico. Esto se debe a que depende casi totalmente de la afirmación apasionada y la respuesta emocional.

(3) El inspirado uso de hipótesis puramente fortuitas por el profesor Laffer es simplemente una cosa justa, que se debe mencionar, lo que ha constituido una fuente de cierto malestar entre algunos de sus colegas más escrupulosamente conservadores.

(4) Prólogo del profesor Friedman en *A Time for Truth* de WILLIAM SIMON, pág. XIII.

(5) MILTON and ROSE FRIEDMAN, *Free to Choose* (Harcourt Brace Javanovich, 1979-80), pág. 7. Existe versión castellana de Editorial Grijalbo, *Libertad de elegir*, Barcelona-Buenos Aires-México, 1980.

Nadie, después de una serena reflexión, puede concluir fácilmente que los servicios prestados públicamente sean una parte del nivel de vida de los ciudadanos menos importante que los adquiridos privadamente, que el agua limpia sea menos necesaria que una casa limpia, que unas buenas escuelas públicas sean menos importantes que unos buenos aparatos de televisión.

Un punto digno de verdadera preocupación para todos es que los servicios públicos no se presten en la mayor parte de los países con gran eficacia. Sin embargo, no se ha encontrado nunca el camino para reducir seriamente los gastos por los servicios prestados eficaz o ineficazmente sin afectar a su ejecución. La burocracia pública tiene una dinámica propia, pero lo mismo sucede con la burocracia privada. Lo mismo que los constructores de carreteras promueven las carreteras y los educadores públicos promueven la educación pública, las empresas privadas que fabrican armas promueven las armas y otras burocracias privadas promueven los automóviles, el alcohol, las pastas dentífricas y la perfumería. Esta es la tendencia común de la organización, tal como la hemos conocido desde Max Weber. La buena educación, la sanidad y la aplicación de la ley no perjudican la libertad ni presagian el autoritarismo. Toda la experiencia de las sociedades civilizadas es que son compatibles con la libertad y la amplían a más ciudadanos. El profesor Friedman cree que la libertad se mide, como se hace actualmente en la ciudad de Nueva York, por la profundidad o altura de los montones de basura sin recoger; esta opinión, como he dicho anteriormente, es muy discutible.

Los impuestos sobre las rentas elevadas reducen la libertad de aquellos a quienes se grava para gastar su propio dinero. «Una parte esencial de la libertad económica es la libertad para decidir cómo emplear nuestra renta» (6). Pero los gastos de transfe-

(6) Friedman, pág. 65.

rencia, los subsidios de paro y las pensiones sirven aún más concretamente para aumentar la libertad de los que los reciben. Y ello es así porque la diferencia de libertad entre una renta considerable y una renta un poco menor puede ser pequeña; por el contrario, el efecto sobre la libertad de la diferencia entre *ninguna* renta y *alguna* renta siempre es muy, muy grande. Constituye una desgraciada costumbre de quienes hablan del efecto del gobierno sobre la libertad, la de limitar sus preocupaciones a la pérdida de libertad para las rentas elevadas. Invariablemente omiten en sus afirmaciones la consideración de la forma en la que la renta crea libertad para el indigente.

El efecto diferencial de los impuestos y los servicios públicos sobre las personas que perciben rentas diferentes es algo que no debemos disfrazar. Los impuestos en los países industriales están pensados para que resulten moderadamente progresivos; de cualquier forma, se pagan en cantidades absolutamente mayores por personas de rentas medias y superiores. Los servicios públicos, por el contrario, son más utilizados por los pobres. Quienes perciben rentas elevadas tienen acceso (o posibilidades de acceso) a las escuelas privadas; quienes ingresan rentas bajas tienen que confiar en la educación pública. El rico tiene campos privados de golf y piscinas; el pobre depende de los parques públicos y recreos o diversiones públicas.

El transporte público es de la máxima importancia para los menos opulentos. Igual sucede con los hospitales, bibliotecas públicas y viviendas sociales. Igual ocurre con los servicios de la policía y otros servicios municipales. Los servicios de beneficencia y subsidios de paro son importantes para aquellos que no tienen otra renta. No existe una urgencia similar para quienes disponen de otros suministros diferentes. Se ha calculado que en California los dos tercios del ahorro tributario logrados de acuerdo con la «Proposición 13» se acu-

mularon a la renta de las sociedades y a las grandes propiedades de inmuebles. Los servicios reducidos (o aquellos que se habrían reducido en ausencia de una medida estatal de salvación) eran más utilizados por quienes percibían rentas menores.

Vacilamos en estos aciagos días en sugerir un enfrentamiento de intereses entre ricos y pobres. No deben aventarse las cenizas de la lucha de clases. Fomentar la envidia es innoble, posiblemente incluso antinorteamericano. Pero cualquier asalto contra los servicios públicos debe entenderse como lo que es: es un ataque contra el nivel de vida de las clases más pobres de la población.

El ataque *romántico* al consenso social, que ahora paso a analizar, tiene, superficialmente considerado al menos, una base intelectual más poderosa. Afecta a la tradición de doscientos años de la economía clásica y neoclásica, que sostiene que toda decisión económica debe dejarse al mercado libremente competitivo. Ningún otro sistema es socialmente tan eficiente o responde más auténticamente a la voluntad del consumidor. Nada recompensa más fiablemente la respuesta competente o castiga más fiablemente la incompetente. El consenso social ha dificultado el funcionamiento del mercado de dos formas: *primera*, aumentando el sector público, ha disminuido, *por tanto*, el sector de mercado de la economía; *segunda*, al aceptar y alentar un campo grande y variado de reglamentación, ha estorbado el libre funcionamiento de los mercados. Por estas dos razones debe reducirse la escala del exceso del gobierno. Y más específicamente, deben eliminarse los grilletes o impedimentos a la empresa privada y restablecer el mercado. En la reciente campaña electoral americana, esa demanda fue resonante. Es un llamamiento que puede servir para despertar el interés de nuestros economistas, que en otro caso permanecerían totalmente pacíficos. He aquí la oportunidad de proteger o recuperar el

mercado del libro de texto, al que todavía está hipotecado el capital intelectual de gran parte de la profesión. A este ataque contra el consenso lo he llamado romántico; y lo he hecho así porque ignora las fuerzas históricas, que hacen que el dar los pasos prácticos para restablecer el mercado carezca de todo atractivo. En especial esa falta de atractivo —esa inapetencia por el mercado— se produce en las mismas personas que urgen con sus palabras el restablecimiento de la primacía del mercado.

Específicamente, la mayor fuerza histórica contra el mercado está en las grandes empresas contemporáneas. Dos mil sociedades producen hoy alrededor del 60 por 100 de todo el producto privado en Estados Unidos. Esta situación no es excepcional; la concentración es similar en los otros países industriales. Esas sociedades tienen un gran poder discrecional en la fijación de los precios de sus productos. Influyen también poderosamente sobre los gustos de los consumidores. Organizan igualmente sus aprovisionamientos de materias primas. Con todo ese comportamiento erosionan el poder del mercado y aumentan el suyo. Y dada la escala de sus inversiones y los horizontes a largo plazo en que deben actuar, ese es el comportamiento adecuado que deben seguir. La planificación en un entorno parcialmente controlado es esencial para la actuación eficiente de las grandes empresas actuales. El mercado clásico no permite esa planificación.

Pero una cruzada contra las grandes sociedades contemporáneas no atrae a los filósofos del mercado libre. Uno no vuelve los cañones contra su propia caballería. Por ello se pretende ignorar los problemas que plantean. Así se afirma que las grandes sociedades contemporáneas no existen. O, con la misma falta de realismo, se sostiene que la General Motors, la Shell, la IBM, la Phillips y la Nestlé, son solamente una manifestación ligeramente ampliada del atomismo clásico del mercado. La Mobil se

asimila en su consideración económica al tendero de la esquina, sin otra diferencia con él que haber experimentado un mayor desarrollo. Este esfuerzo, efectuado regularmente por los portavoces de las grandes sociedades, sirve principalmente para fundamentar la sospecha de que de alguna forma, las grandes sociedades carecen de legitimidad. Algo no marcha y parece sospechoso cuando los portavoces de las grandes sociedades (o los complacientes profesores de Economía) se ven obligados a sostener que la Exxon y el amigo del quiosco de periódicos de la esquina son la misma institución económica —que cada uno está regulado por las mismas fuerzas competitivas e inexorables; que cada uno está subordinado a los mismos precios del mercado, determinados impersonalmente; que ninguno de ellos tiene un papel político importante en el Estado.

Algunos de los más fieles al renacimiento del mercado piden una acción enérgica para restablecer la competencia —unas medidas para detener e invertir la tendencia hacia la concentración industrial. Pero de nuevo eso es volver los cañones contra las propias tropas. Porque esa política exige además medidas del Gobierno —lo que constituye una alianza con el enemigo para los defensores del mercado. Hay quienes no se detienen ante este límite y consideran a las leyes antitrust, instrumento tradicional para forzar la competencia, como una manifestación de la fe en el mercado libre. Esas leyes, sin embargo, las tenemos con nosotros hace ya noventa años; ¿cuánto hemos de esperar aún antes de que se conviertan en efectivas contra la concentración industrial?

De una forma u otra, aquellos que defienden el mercado deben buscar el medio de ignorar a la gran empresa contemporánea y eso no es una cosa fácil de conseguir. Por otra parte, pocas de las restantes fuerzas que degradan con su comportamiento al mercado clásico dejan de ser fuertes ene-

migos políticos. En todos los países industriales los agricultores han sustituido su mercado con precios mínimos apoyados por el Estado. Pero pocos son los conservadores que desean atacar a los agricultores y éstos con frecuencia son conservadores también. La OPEP ha dejado el mercado a un lado en cuanto al petróleo. Pero la OPEP está fuera de nuestro alcance. Los sindicatos influyen poderosamente con sus peticiones salariales y fijan el modelo para la determinación de los salarios en general. Pero los sindicatos se defienden políticamente, o al menos no se atacan. De esta manera resulta que en los Estados Unidos —al menos— las medidas prácticas contra las fuerzas que infringen de manera regular el funcionamiento del mercado libre terminan por reducirse a las propuestas para limitar o reformar el salario mínimo. Sólo un ataque contra el salario mínimo —el sindicato del hombre pobre, como podría llamarse— es, casi siempre, el único objetivo seguro.

La supresión de otras reglamentaciones del gobierno, que interfieren la libre expresión de las fuerzas del mercado, también se encuentran con la dificultad de que muchas de esas reglamentaciones se necesitan por aquellos que más proclaman su devoción por el mercado. La cruzada contra la reglamentación pública innecesaria, inútil, costosa y opresiva discurre codo con codo con un esfuerzo desesperado de las empresas de transporte por carretera para mantener las licencias y limitar la competencia. Discurre también al unísono con un esfuerzo paralelo por parte de las empresas siderúrgicas para lograr precios de referencia y reglamentar las importaciones de acero; y con un esfuerzo de las empresas textiles para mantener los cupos sobre las importaciones de telas; y con una demanda por parte de la industria del automóvil para limitar la competencia de los automóviles japoneses; y con un agudo deseo de todos los que vuelan de que no haya nada casual sobre las normas gubernamentales sobre el

mantenimiento de los DC-10. Incluso en el sur de California, el hogar de la Nueva Derecha y de Ronald Reagan, no hay una demanda urgente de más contaminación del aire. Así, resulta que la reglamentación innecesaria es la que demandan los que dicen no necesitarla.

El conflicto con la realidad en que se encuentran aquellos que se oponen a la reglamentación en una sociedad altamente organizada, tecnológicamente desarrollada e interdependiente como la actual, no se puede ilustrar mejor que con el ejemplo de la energía nuclear. Los defensores de la libertad nuclear se estaban preparando hace año y medio para llevar a cabo una gran campaña contra la reglamentación pública y entonces se produjo el accidente en Three Miles Island. Y precisamente cuando recuperaban su equilibrio, se produce la reciente dificultad en Indian Point (New York). La reglamentación que no deseaban ha sido la respuesta que han dado a estos hechos. Y es que las ideologías son un producto maravillosamente flexible; ofrecen a sus propugnadores un amplio campo donde elegir. Las circunstancias, por el contrario, son muy restrictivas. Y son las circunstancias las que fundamentalmente nos gobiernan. Esa realidad la irán revelando admirablemente los próximos años de Reagan.

El mercado, nadie debe dudarle, continúa prestando un servicio muy útil. En Economía no hay valores absolutos. Pero la única política posible hacia el mercado, para los conservadores o los liberales, de derecha o de izquierda, es una política llena de pragmatismo y de mentalidad abierta. Donde el mercado funciona bien hay que dejar que funcione. Donde no funciona, la intervención tiene que aceptarse.

Llegamos ahora al tercer ataque contra el consenso económico y social, que he llamado *real*. Sostiene que el gasto en los servicios de bienestar público no ha sido regido por un cuidadoso juicio sobre la necesidad o el coste: se ha supuesto simple-

mente que más era equivalente a mejor. Y que la calidad de la Administración pública ha sido muy deficiente. Y finalmente —lo que es más importante— se afirma que la dirección macroeconómica del consenso ya no funciona. En estos tres puntos creo que el ataque está justificado; en los tres, el consenso económico y social es vulnerable.

En la cuestión de los gastos sociales y de bienestar público —para viviendas sociales, atenciones médicas, varias formas de apoyo directo al bienestar, educación y servicios públicos en general—, defensores activos del consenso han adoptado la postura de que cuanto más, mejor. El límite de estos gastos ha estado en lo que los conservadores podían aceptar.

En tanto que las ofertas de seguros sociales, gastos de transferencia, cuidados médicos, vivienda social fueran limitadas se convirtieron en ofertas reales. Pero esas ofertas eran factibles sólo bajo condiciones de una carencia básica y general. Cuando se superaba ese límite se necesitaba la consideración objetiva del coste de oportunidad. El efecto de los gastos públicos sobre un impuesto directo tan ampliamente utilizado como el impuesto sobre la propiedad, necesitaba considerarse especialmente. No puede considerarse reaccionarios a quienes apliquen esas pruebas. Por el contrario, la vieja hipótesis que más era equivalente siempre a mejor en estos gastos públicos era seguro que en algún límite habría de desacreditarse intelectual y políticamente. No sugiero, sin embargo, por muy elegante que pueda ser en este momento, que nuestros gastos en servicios públicos y en bienestar social sean demasiado elevados y ciertamente no lo son para aquellos que más los utilizan o más los necesitan. Comparando generalmente la calidad y extensión de los servicios públicos con la extensión y variedad del consumo privado, se puede estar seguro que el saldo favorece abiertamente al segundo. Defiendo solamente la necesi-

dad de mejores pruebas de suficiencia para la extensión de los gastos públicos, pruebas que, como mínimo, contribuyan a una mejor defensa de los gastos sociales que tenemos ahora.

El segundo punto vulnerable del consenso económico y social se refiere a la calidad de la dirección pública. Cuando se juzgan por las mismas normas, la burocracia pública no es obviamente inferior en tono moral o eficacia a la burocracia privada. La incompetencia y el fracaso en la dirección de las empresas privadas abunda. Lo mismo puede decirse de la falta de honestidad. La empresa Chrysler durante muchos años ha tenido reputación entre los círculos automovilísticos de una notable mala dirección. Esto se admite ahora; su publicidad habla ahora de una «nueva» sociedad anónima Chrysler. Ninguna agencia pública descendió nunca a un nivel más claro de incompetencia que la Penn Central en sus años finales. En estos últimos meses la NBC, uno de los guardianes de nuestra virtud pública, ha estado disputando con la imaginativa ratería de sus propios directores.

Hace muchos años repartía yo mis esfuerzos entre Time Inc. y el Gobierno federal. Nadie puede dudar que se precisaban más personas ganando más dinero para hacer menos trabajo en Nueva York que en Washington. Se sentía una impresión de descanso al volver a la empresa privada. Preparar la cuenta de gastos en *Time* era un pequeño ejercicio de arte imaginativo, así como discutirla. Todo el mundo trataba correctamente a la Tesorería norteamericana. Cuando una persona del Departamento de Estado se gastaba o se estaba dedicando demasiado al alcohol, se le nombraba embajador en un pequeño país o cónsul general en Nápoles. En *Time*, si era igualmente importante que el citado funcionario, era ascendido a vicepresidente y encargado de otear las nuevas oportunidades editoriales.

Pero nada de esto excusa la mala administración del sector público. Esta se halla lejos aún de un necesario y riguroso escrutinio de aquellos a quienes debe servir y de quienes la financian. Y esto debe variarse, debe prestarse más atención también a capacitar a la dirección pública y no sólo a la privada. Las escuelas empresariales capacitan a administradores privados por miles. No se dedica un esfuerzo semejante en la capacitación en la teoría y práctica de la Administración pública. Todavía se sigue creyendo que la actuación en el sector público, como la educación sexual, es fundamentalmente un tema que debe abandonarse al instinto.

Las soluciones a este problema carecen de novedad. Los defensores del consenso deben estar mucho más interesados por la calidad de la dirección pública y procurar seriamente la formación de equipos de directores del sector público del más alto nivel de inteligencia y preparación. Quienes trabajan en el sector público deben ser hombres y mujeres que crean en el servicio público y en la empresa pública, que sientan orgullo por ver en sus actuaciones una mejora sobre el capitalismo privado y que tomen una gran parte de su retribución en la realización de su propio sentido del deber.

Hay que confesar, sin embargo, sin depreciar las críticas anteriores, que lo importante, lo verdaderamente decisivo, del fracaso del consenso ha estado en la dirección macroeconómica de la economía —en su fracaso para enfrentarse de manera eficaz con la inflación y el desempleo. Esta era una parte importante de la promesa del consenso. Nadie pone en duda que un ataque en este punto está justificado —pues los hechos prueban que éste es un punto claramente vulnerable. Sin embargo, no es menos cierto que aquellos países industriales que han conseguido combinar el alto empleo con precios estables, como Alemania Occidental y Austria, son los ejemplos más notables de países en los cuales el

consenso económico y social ha permanecido invulnerable.

En los dos decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la necesidad principal de la dirección macroeconómica era contener la deflación y el desempleo. En los Estados Unidos y otros países eso se hizo, aumentando el gasto nacional facilitado por reducidos tipos de interés y buenas condiciones de crédito —condiciones aseguradas por una política monetaria. También ayudaron a conseguir ese objetivo los mayores servicios públicos y gastos públicos mayores y los menores impuestos y mayor gasto privado permitidos por la política fiscal. Ninguna de estas medidas planteó un serio conflicto político con cualquier interés económico importante. Ni los bajos tipos de interés, ni los bajos impuestos ni los mayores gastos públicos encontraron objeciones destacadas por parte del público. Dado que los precios eran relativamente estables —cosa que no es sorprendente en el contexto de un interés por la deflación y el desempleo— los acuerdos salariales de los sindicatos y su efecto sobre los precios no fueron asuntos que suscitaban gran ansiedad. Todo era agradable en aquellos días para los economistas y para la política económica. Fue algo a lo que los que hacían la política económica se acostumbraron.

Pero en aquellos años —aproximadamente desde 1948 a 1969— ya estaban en marcha los cambios, que alteraron drásticamente el contexto económico y el político de la política macroeconómica. La concentración de empresas, una característica singular e indudable del desarrollo capitalista, continuó. Lo mismo sucedió con el poder de las empresas para fijar sus precios —es decir, para escapar a la disciplina del mercado. Los sindicatos todavía eran una fuerza de pequeña monta en Estados Unidos al comienzo de la Segunda Guerra Mundial. En los otros países industriales los sindicatos habían sido debilitados por la depresión o bien suprimidos por el fascismo. Después

de la guerra, expusieron sus peticiones por todas partes con creciente confianza y mayor efecto y, como se ha dicho anteriormente, fijaron la pauta para todos los salarios. Las empresas, a su vez, después de la objeción de ritual, trasladaron el coste de los acuerdos salariales al público. Los precios de los productos agrícolas en los países industriales fueron también apoyados por los gobiernos. Y con la OPEP, los países del Tercer Mundo entraron en juego.

La partida, en efecto, era dejar a un lado el mercado y ganar la fuerza necesaria para elevar los precios y las rentas. Cuando ese poder se usó, se convirtió en la nueva e intratable forma de inflación que padecemos. Al principio los precios todavía subían como consecuencia de la fuerte demanda existente. Pero al principio y, sobre todo, después subían como resultado de la fuerte presión alcista de las empresas, de los sindicatos, de los agricultores, de los productores de petróleo y otros poderes organizados.

Esa evolución de las circunstancias estaba admirablemente ideada para debilitar el consenso económico y social y alentar el ataque. Con la inflación generalizada también subieron los costes del gobierno y lo mismo ocurrió con los impuestos. Cuando éstos, en particular los impuestos sobre la propiedad, son relativamente estables, se notan mucho menos. Cuando suben, son muy visibles y el público se resiente. Este resentimiento entonces se transforma en un ataque contra todos los servicios públicos. Y la incapacidad para controlar la inflación transmite la sensación general, no injustificada, de incompetencia e inadecuación de la política del gobierno.

Tan dañinas para el consenso como esas circunstancias fueron las medidas adoptadas para enfrentarse con la inflación. La política monetaria fue el primer recurso. Una política que no precisa leyes, solamente un Banco central manejable. Aquí el profesor Friedman, el omnipresente y, por un

amplio margen, la figura más elocuente de la gran revolución conservadora, sube al primer plano otra vez. El control de la oferta monetaria basta para controlarlo todo. La regulación de la oferta monetaria produce alguna incomodidad inicial y algo de desempleo; pero después todo irá bien.

Desgraciadamente los Bancos centrales todavía no han aprendido a controlar con precisión la oferta monetaria. Y en las modernas circunstancias, cuando el dinero puede ser cualquier cosa, desde moneda hasta depósitos bancarios, hasta depósitos de ahorro, hasta líneas no utilizadas de crédito, está claro que son muchas las cosas que hay que controlar. Controlar lo que no sabe qué se está controlando es un control difícil. Por otra parte, todas las medidas monetarias ofrecen una incertidumbre desconcertante sobre la relación entre la medida aplicada y el efecto. En 1979 se produjo en Estados Unidos una fuerte polémica sobre si causarían una recesión las dificultades crediticias y los mayores tipos de interés. Los participantes de mayor confianza en sí mismos y más ilustrados en la política monetaria afirmaban que esa recesión se produciría y se equivocaron. Más tarde, en 1980, se endurecieron aún más las condiciones del crédito y los expertos acertaron en sus pronósticos. De esta forma, la recesión coincidió con admirable precisión con las elecciones para desgracia de los demócratas. Todas esas incidencias prueban que existen poderosos motivos para no utilizar intensamente una política que tiene resultados tan imprevisibles.

Además de las incertidumbres sobre la conexión entre medida y efectos, la política monetaria tiene otras consecuencias adversas. Discrimina abiertamente contra algunas actividades, siendo destacable la industria de la construcción, que se apoya abiertamente en el crédito. Las poderosas sociedades (a diferencia de la Chrysler) con capital procedente de los beneficios y con posibilidades de trasladar los mayores costes

financieros a los precios, son mucho menos afectadas por la política monetaria. Al actuar contra la inflación mediante una reducción del gasto de inversión, la política monetaria tiene un efecto adverso poderoso sobre la productividad. Y, más importante aún, va contra la inflación causada por el poder organizado, por las grandes sociedades, por los sindicatos. Su medio de lucha y convicción es crear el suficiente desempleo para reducir las demandas sindicales y crear la capacidad ociosa suficiente en las instalaciones industriales para obligar a las sociedades a un mejor comportamiento de sus precios. Para obtener la estabilidad de precios a través de estas medidas es necesaria una acción monetaria fuerte. Aunque la reciente recesión fue dolorosa, tanto políticamente, como en otros aspectos, no logró detener —ni ha detenido aún— la inflación. Esta conclusión, dado el nuevo poder de los intereses organizados, era totalmente previsible.

De esta manera, la confianza en la política monetaria ha sido profundamente dañina para el consenso económico y social. La acción fiscal, que trata de controlar la demanda por medio del control del consumo privado y público hubiera sido menos perjudicial. Son más previsibles sus efectos, no favorece a la gran empresa contra la pequeña y, puesto que su acción restrictiva se orienta sobre el consumo, no daña directamente a la productividad. Desgraciadamente la política fiscal —impuestos más elevados, menores gastos públicos— para decirlo diplomáticamente, es políticamente molesta. Por esta razón los políticos en los tiempos recientes, buscando como siempre soluciones fáciles, se han mostrado reacios a su utilización. En lugar de ella hemos combinado la inflación ocasionada por la reducción de los tributos, compensándola con una política monetaria aún más dura.

Pero la política fiscal también actúa contra la inflación de los precios ocasionada por el poder de mercado de empresas y

sindicatos creando capacidad ociosa y desempleo, hasta que la recesión tiene la fuerza suficiente para frenar salarios y precios. El cambio en las circunstancias económicas —la concentración de sociedades, la fuerza de los sindicatos, otras fuerzas que influyen sobre la distribución de la renta— ha hecho que todas las medidas del viejo consenso contra la inflación sean ineficaces, además de producir capacidad ociosa y desempleo. Esa ha sido la suerte —la mala suerte— de la dirección macroeconómica, que constituía uno de los tres pilares del consenso.

La llegada de la administración del presidente Reagan en Estados Unidos no será un apoyo para quienes quisieran seguir con las políticas del consenso. Su concepción de la dirección económica incorpora todos los viejos elementos de fracaso del consenso de forma algo exagerada. Como consecuencia, los defensores del viejo consenso podrán acumular capital negativo a su favor simplemente con su pasividad: sentándose callados y esperando los fracasos de la nueva política. Concretamente, la administración del presidente Reagan promete mayores gastos en defensa, que son seguros. Y promete menores impuestos, que son casi seguros. Y promete reducir el gasto federal *total*, disminuyendo el volumen relativamente pequeño de gastos civiles no contractuales, por ejemplo, gastos que no son intereses, seguridad social y otros semejantes.

Este es un programa imposible, y si se tratara seriamente de aplicarlo, no siendo el consenso vulnerable respecto a esos gastos residuales, la Administración se hará extraordinariamente impopular. Con tributos más bajos y el gasto público tan alto o más que antes, la política fiscal bajo el presidente Reagan será aún más inflacionista que en el pasado. La nueva Administración promete además que los acuerdos existentes —bastante primitivos— para moderar los salarios y los precios se abandonarán;

realmente, esas intervenciones no pueden tolerarse por los dogmáticos para quienes todas las formas de reglamentación por parte del Gobierno son repugnantes —para quienes el mercado, aunque deteriorado, todavía es un *totem*. De esta manera tendrá que descansarse, más aún que antes, sobre la política monetaria, por cuanto el archi-exponente del monetarismo, el profesor Milton Friedman, tiene grandes días en el futuro.

Este no será un buen augurio para la nueva política económica. Existen grandes desventajas en estar asociado con unas ideas que, por muy persuasivamente que se defiendan, no funcionan. El profesor Friedman ya ha abandonado su patrocinio a las políticas de Chile e Israel, donde fue en un tiempo famoso profeta. Y la política de Friedman en Gran Bretaña sólo ha producido hasta ahora alta inflación, profundo estancamiento y el más alto desempleo desde la Gran Depresión y existen ya algunos indicios de que el profesor Friedman quiere despegarse de la señora Thatcher. Pero aunque sea profunda mi compasión por un viejo amigo, mi preocupación actual se orienta más al efecto de sus ideas sobre las políticas del consenso. La tendencia de los acontecimientos futuros será descubrir que el monetarismo significa, bien desempleo elevado y crecidas tasas de inflación, bien un poco menos desempleo y todavía más inflación. Si las cosas no fueran así, existiría una fórmula sencilla para resolver nuestras dificultades y esa fórmula se hubiera utilizado ampliamente mucho antes de ahora y no ha sido así.

Sin embargo, lo que tendrían que hacer los defensores del consenso no es descansar esperando los fracasos del monetarismo, sino realizar un esfuerzo vigoroso para poner sus ideas al día evitando y afrontando los cambios que han hecho al consenso vulnerable. Esto significa, como se ha dicho ya, disponer y aplicar mejores pruebas para saber qué amplitud deben tener los servi-

cios públicos. Significa dar todos los pasos posibles para asegurar una mejor dirección del sector público. Pero requiere también aceptar, en primer lugar, la lógica de la empresa moderna, de los sindicatos y otros poderes organizados y de sus efectos sobre la determinación de los precios y sobre la inflación.

Es necesaria también una utilización ingeniosa y firme de la política fiscal. Cuando la demanda presiona sobre los recursos tenemos que aumentar los tributos y éstos deben recaer principalmente sobre las rentas elevadas. Esta es la alternativa a la confianza excesiva —y desastrosa— en la política monetaria para limitar la demanda o la cicatería de los servicios públicos para los perceptores de rentas reducidas con el propósito de reducir el gasto público. Creo necesaria una mayor utilización de la tributación indirecta sobre los bienes de consumo de lujo o de alta renta; es difícil derramar lágrimas por aquellos que deben pagar más por los automóviles, muebles, viviendas, vestido o diversiones de lujo. Incluso quienes se ven gravados se sienten reacios a prometer privaciones. Tiene que desarrollarse también una actitud general contra las concesiones tributarias a las altas rentas. Detrás de la palabra incentivo, no debemos olvidarlo nunca, está siempre el deseo de alguien por una renta mayor.

Las empresas invierten cuando esperan un beneficio y las reducciones tributarias no cambiarán una pérdida posible por un beneficio. Un ejecutivo moderno de una empresa debe dar todo a la empresa; para él debe ser insultante sugerirle que condicione su esfuerzo a su renta después de pagar los impuestos. Y sería despedido si se pensara que actuaba así. Los impuestos sobre las rentas no ganadas y sobre las sucesiones son buenos para la ética del trabajo; con el tiempo devuelven al rico y a su descendencia al trabajo útil. Una de las rarezas de nuestros tiempos es que pensamos que la ética del trabajo es particularmente

ética tan sólo para aquellos que se encuentran en los tramos más bajos de renta. Una utilización adecuada del ocio por parte de las clases que perciben rentas elevadas es signo de conducta civilizada.

Pero hemos de contar con una acción directa también para contener los sueldos y salarios dados los precios actuales. E igual y tan firmemente, deben adoptarse medidas impuestas por la ley, si fuera necesario, para frenar los precios industriales, cuando el poder del mercado es grande. No se violan los principios del mercado, cuando el Estado fija aquellos precios que, como los productos vendidos por grupos industriales, ya estaban fijados de antemano por otras entidades. De forma semejante, cualquier otra renta que pueda estar sujeta a algún posible crecimiento debe estar sujeta también a limitaciones. Este no es un trabajo tan grande como se imagina algunas veces. La concentración del poder del mercado por parte de las grandes empresas, sindicatos y organizaciones agrícolas que origina la inflación en su forma moderna, reduce en gran medida el número de empresas y organizaciones que deben controlarse. No es el mercado clásico el que debe sustituirse. Ese mercado, obviamente, ha desaparecido para siempre y ese es el problema.

Tales son las tareas que aguardan. El consenso, naturalmente, debe defenderse en sus posiciones de fuerza actual. Las circunstancias darán un gran apoyo en el futuro al consenso al negárselo a la política actual. La tarea real es restaurar (reparar, renovar y rediseñar) el consenso en los puntos en los que la experiencia reciente prueba la existencia de fallos que no podemos ignorar.