

## **Libertad, igualdad, distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza.**

### **Milton Friedmann**

Recopilación Harald Beyer, CEP.

No hay inconsistencia entre un sistema de mercado libre y la búsqueda de objetivos sociales y culturales amplios, o entre una economía de mercado y la compasión por los menos afortunados, tanto si esta compasión toma la forma, como lo hizo en el siglo XIX, de caridad privada o, como ha ocurrido crecientemente en el siglo XX, de asistencia a través del gobierno. El único requisito es que en ambos casos sea una expresión del deseo de ayudar a los demás.

Tanto la igualdad frente a Dios como la igualdad de oportunidades no presentan ningún conflicto con la libertad del individuo para definir su propio destino. En este sentido, igualdad y libertad son dos caras del mismo valor básico: que todo individuo debe considerarse como un fin en sí mismo. La igualdad de ingresos está en claro conflicto con la libertad. El intento por promoverla ha sido una fuente mayor de gobiernos cada vez más grandes y de restricciones, impuestas por el gobierno, a nuestras libertades.

La igualdad ante Dios —igualdad personal— es importante precisamente porque las personas no son idénticas. Los diferentes valores, las distintas preferencias y las desiguales capacidades conducirán a las personas a querer llevar vidas diferentes entre sí. La igualdad personal requiere que se respete el derecho de las personas a seguir su camino, y que no se le impongan los valores o juicios de otros individuos.

Literalmente, la igualdad de oportunidades —en el sentido de “identidad”— es imposible. Un niño nace ciego, otro con visión. Un niño tiene padres profundamente preocupados de su bienestar y que le proveen un hogar de comprensión y cultura; otro tiene padres despreocupados y desordenados. Un niño nace en los Estados Unidos, otro en India, China o Rusia. Claramente, no tienen idénticas oportunidades en el momento de su nacimiento, y no hay forma de que se puedan equiparar sus oportunidades. Tal como la libertad personal, la igualdad de oportunidades no debe interpretarse literalmente. Su significado verdadero se expresa mejor, tal vez, acudiendo a una expresión que viene de la Revolución Francesa: *Une carrière ouverte aux les talents* (una carrera abierta a los talentos). Ningún obstáculo arbitrario debe impedir que las personas alcancen aquellas posiciones que sus talentos les permiten y hacia las que sus valores les dirigen.

Las oportunidades que están abiertas a una persona no pueden estar determinadas por nacimiento, nacionalidad, color, religión, sexo o cualquier otra característica irrelevante, sino sólo por sus habilidades. La igualdad de oportunidades, así como la igualdad personal, no es inconsistente con la libertad; por el contrario, es un componente esencial de la libertad. Negar a cualquier persona (calificada) el acceso a posiciones específicas debido a su origen étnico o religioso es interferir con su derecho a la “Vida, Libertad y búsqueda de felicidad”. Es negar la igualdad de oportunidades y, por lo mismo, sacrificar la libertad de algunos en beneficio de otros.

El concepto de igualdad de ingresos difiere radicalmente de los otros dos. Medidas gubernamentales que promueven la igualdad personal o la igualdad de oportunidades fortalecen la libertad; medidas destinadas a lograr “participaciones justas para todos” reducen la libertad. Si lo que las personas reciben se determina por razones de “equidad”, ¿quién determinará lo que es “equitativo”? (...) Si todos tienen que tener “participaciones equitativas”, alguien o algún grupo tendrá que determinar qué participaciones son equitativas —y ser capaces de imponer sus decisiones a otros, tomando de aquellos que tienen más de su participación “equitativa” para darles a aquellos que tienen menos—. ¿Son aquellos que toman e imponen tales decisiones iguales que aquéllos por los que deciden? ¿No estamos en La granja de George Orwell, donde “todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros”? (Free to Choose, Cap. 5.)

Un elemento central en el desarrollo del sentimiento colectivista de este siglo, al menos en países occidentales, ha sido la creencia en una igualdad de ingresos como un objetivo social y la voluntad de usar al Estado en la consecución de este objetivo. Dos aspectos muy distintos deben evaluarse al considerar este sentimiento igualitario y las políticas igualitaristas que ha producido. La primera es normativa y ética; ¿cuál es la justificación de la intervención del Estado en la promoción de la igualdad? La segunda es positiva y científica: ¿cuál ha sido el efecto de las medidas que se han tomado?

El principio ético que justificaría directamente la distribución del ingreso en una sociedad de mercado libre es “a cada cual según lo que él y los activos que posee producen”. Incluso, la aplicación de este principio depende implícitamente de la acción del Estado. Los derechos de propiedad son el producto de leyes y convenciones sociales. Como hemos visto, su definición y respeto es una de las funciones primordiales del Estado. La distribución final del ingreso puede bien depender fuertemente de las reglas de propiedad adoptadas. ¿Cuál es la relación entre este principio y otro que parece éticamente atractivo, el principio de igualdad de tratamiento? En cierta medida, estos principios no son contradictorios. Un pago de acuerdo con lo producido puede ser necesario para lograr una verdadera igualdad de tratamiento. Si tomamos individuos que consideramos similares en términos de habilidades y recursos iniciales, pero que difieren en sus gustos por el ocio y bienes materiales, entonces necesitamos una desigualdad de retornos en el mercado para lograr igualdad de retornos totales o igualdad de tratamiento. Una persona puede preferir un trabajo rutinario con mucho tiempo libre para disfrutar del sol antes que un trabajo exitante y extenso que ofrece un salario más alto; otra persona puede preferir exactamente lo opuesto. Si ambas recibieran igual salario, sus ingresos, en un sentido más fundamental, serían desiguales. Análogamente, la igualdad de tratamiento requiere que un individuo sea mejor remunerado por un trabajo sucio y poco atractivo que por un trabajo placentero y lleno de recompensas. Mucha de la desigualdad que observamos tiene estas características. Diferencias en los ingresos monetarios compensan diferencias en otras características de la ocupación o comercio.

Para producir igualdad de tratamiento, o bien, pensándolo de una manera distinta, para satisfacer las preferencias de las personas, se requiere otro tipo de desigualdad que surge a través del funcionamiento del mercado, aunque en un sentido más sutil. Este punto puede

ilustrarse de una forma simple a través de una lotería. Consideremos un grupo de individuos que inicialmente poseen recursos por igual monto y que aceptan ingresar en una lotería con premios muy desiguales. La distribución inequitativa de ingresos resultante es indispensable para permitir a estos individuos sacar el máximo provecho de su igualdad inicial. Una redistribución del ingreso después del evento es equivalente a negarles la oportunidad de entrar a la lotería. Este caso es mucho más importante en la práctica de lo que parece al tomar literalmente la noción de “lotería”. Los individuos deciden sobre empleo, inversiones y otros aspectos similares de acuerdo, en alguna medida, con sus preferencias en materia de incertidumbre. La joven que desea ser actriz antes que burócrata está deliberadamente eligiendo una lotería; igual cosa está haciendo el individuo que decide invertir en uranio antes que en bonos del gobierno.

Aunque mucha de la desigualdad de ingresos producida por pagos de acuerdo con producción refleja diferencias “igualizantes” o la satisfacción de preferencias distintas por riesgo, una parte importante refleja diferencias iniciales de recursos, tanto de capacidades como de activos. Este aspecto es el que genera un problema ético realmente complejo. Se argumenta ampliamente que debe distinguirse entre desigualdad en recursos personales y propiedad, y entre desigualdades que tienen su origen en riquezas heredadas y aquellas que provienen de riquezas adquiridas. Desigualdades atribuibles a diferencias en capacidades personales o a diferencias en la riqueza acumulada por los individuos en cuestión son consideradas apropiadas, o al menos no claramente inapropiadas como las desigualdades resultantes de la riqueza heredada.

Esta distinción es sospechosa. ¿Hay una justificación ética mayor para los altos ingresos de un individuo que hereda de sus padres una voz peculiar, por la que hay una gran demanda, que para los altos ingresos de un individuo que hereda propiedades? Podemos mirar esta pregunta de otra manera. Un padre que desea traspasar su riqueza a un hijo puede hacerlo de varias maneras. Puede destinar una cantidad de su dinero para financiar la educación de su hijo a fin de que éste obtenga, digamos, un diploma de contador; puede instalarle una empresa, o puede dejarle recursos en un fondo de inversiones. En todos estos casos su hijo obtendrá altos ingresos, mayores de los que obtendría de otra forma. En el primer caso, sus ingresos provendrán de sus capacidades; en el segundo de utilidades, y en el último de la riqueza heredada. ¿Hay alguna base ética para distinguir entre estas fuentes de ingreso?

Por último, parece ilógico sostener que una persona tiene derecho al producto de sus capacidades o a la riqueza que ha acumulado, pero que no tiene derecho a traspasar estos recursos a sus hijos; significa decir que una persona puede usar sus ingresos en una vida licenciosa, pero que no puede dejárselos a sus herederos. La función operativa de un pago de acuerdo con lo que se produce en una sociedad de mercado no es, principalmente, distributiva, sino que más bien es una función de asignación de recursos. El principio central de una economía de mercado es la cooperación a través del intercambio voluntario. Los individuos cooperan con otros, porque de esta manera pueden satisfacer sus necesidades más efectivamente. Pero, si un individuo no recibe todo lo que aporta al producto, sólo participará sobre la base de lo que puede recibir y no sobre lo que puede producir. Intercambios, que habrían sido beneficiosos, no se llevarán a cabo si las partes involucradas no reciben lo que contribuyen al producto agregado. Un pago de acuerdo con

lo que se produce es necesario, entonces, para que los recursos se usen efectivamente, al menos en un sistema que depende de la cooperación voluntaria.

Aunque en una economía de mercado la función esencial del pago de acuerdo con lo producido es permitir que los recursos sean asignados eficientemente sin el uso de la fuerza, es poco probable que se tolere la distribución resultante a no ser que se considere como justa. Ninguna sociedad puede ser estable a menos que exista un núcleo básico de valores aceptado por la gran mayoría de sus miembros. Algunas instituciones claves deben aceptarse como “absolutas”, no simplemente como instrumentales. Creo que el pago de acuerdo a lo producido ha sido y, en gran medida, sigue siendo uno de estos valores o instituciones. Se puede demostrar este aspecto examinando las bases sobre las cuales los oponentes al sistema capitalista han atacado la distribución del ingreso resultante del funcionamiento de este sistema. El núcleo de valores centrales de una sociedad se distingue por el hecho de ser aceptado tanto por los proponentes como por los oponentes del sistema de organización de la sociedad. Incluso los críticos más severos del capitalismo han aceptado, implícitamente, el pago de acuerdo con lo producido como éticamente justo. La más notoria de las críticas ha provenido del marxismo. Marx sostenía que el trabajo era explotado. ¿Por qué? Porque producía la totalidad del producto y recibía sólo parte de él; el resto es lo que Marx llamó plusvalía. Aun si los hechos que se afirman en la argumentación son aceptados, el juicio de valor sólo se sigue si se acepta la ética capitalista. El trabajo es explotado sólo si el trabajo tiene derecho a lo que produce. Si uno acepta, en cambio, la premisa socialista “a cada cual según sus necesidades, de cada cual según sus habilidades” —cualquiera sea su significado—, es necesario comparar lo que el trabajo produce no con lo que recibe sino con su “habilidad”, y comparar lo que el trabajo recibe no con lo que produce sino con lo que “necesita”.

Por supuesto, el argumento marxista es defectuoso también por otras razones. Primero, existe la confusión entre el producto total de todos los recursos cooperadores y el monto agregado al producto -en la jerga económica, producto marginal—. Aún más sorprendente es el cambio no explicado en el significado del “trabajo”, al pasar de la premisa a la conclusión.

Marx reconocía el papel del capital en la producción de los bienes, pero consideraba al capital como trabajo incorporado. Por consiguiente, desarrollado cabalmente, las premisas del silogismo marxista dirían: “El trabajo presente y pasado produce la totalidad del producto. El trabajo presente recibe sólo parte del producto”. La conclusión lógica, presumiblemente, es: “El trabajo pasado es explotado”, y la inferencia es que el trabajo pasado debería recibir más del producto, aunque no es claro cómo, a no ser que fuera en la forma de lápidas elegantes.

Lograr una asignación de recursos sin el uso de la fuerza es la principal razón instrumental de distribuir en el mercado de acuerdo a lo que se produce. Pero no es la única razón instrumental de la desigualdad resultante. (...) La desigualdad juega (un rol) en proveer un centro independiente de poder para compensar la centralización del poder político. También juega un rol en la promoción de la libertad civil al proveer “mecenas” que financien la diseminación de ideas novedosas o impopulares.

Los métodos que han usado los gobiernos para alterar la distribución del ingreso han sido los impuestos progresivos y los tributos sobre las herencias. Mi impresión es que estas medidas han tenido un efecto menor, si no despreciable, en la dirección de estrechar las diferencias entre grupos de familias clasificadas por alguna medición estadística de ingresos. Sin embargo, han introducido desigualdades esencialmente arbitrarias y de magnitudes comparables entre personas dentro de esas clasificaciones. El resultado es que no sabemos si el efecto neto en términos de los objetivos básicos de igualdad de tratamiento o igualdad de ingresos ha sido el aumento o la disminución de la desigualdad.

Las tasas de impuesto aparecen en el papel como altas y muy progresivas. Pero sus efectos se han disipado de dos maneras. Primero, parte del efecto ha sido simplemente hacer más desigualitaria la distribución antes de impuesto. Este es un efecto usual de la tributación. Al desincentivarse el ingreso a actividades con altos tributos —de alto riesgo y de desventajas no monetarias—, el retorno de esas actividades se ha incrementado. Segundo, ha estimulado provisiones legislativas y de otro tipo para evadir los impuestos (...). La consecuencia ha sido llevar las tasas impositivas reales muy por debajo de las tasas legales y, quizás más importante, producir una incidencia impositiva caprichosa y desigual. Personas del mismo nivel económico pagan tasas muy diferentes dependiendo de las fuentes de las que provienen sus ingresos y de la oportunidad que tienen de evadir sus impuestos. Si las tasas actuales se hicieran efectivas, las consecuencias sobre los incentivos serían tan serias que causarían una pérdida radical en la productividad de nuestra sociedad. Evitar los impuestos puede haber sido, por lo tanto, esencial para el bienestar económico. Si es así, la ganancia se ha materializado al costo de una gran pérdida de recursos y de la introducción de una inequidad extendida. Un conjunto de tasas legales más baja, y una base tributaria más extensa, como resultado de una tributación equivalente de todas las fuentes de ingresos, podría ser más progresiva en incidencia promedio, más equitativa y ocasionar menos pérdida de recursos.

Un factor adicional que ha reducido el impacto de la estructura tributaria progresiva sobre la desigualdad de ingresos y riqueza es el hecho de que estos impuestos no son impuestos sobre los ricos sino que sobre los que quieren ser ricos. Si bien limitan el uso del ingreso proveniente de la riqueza existente, los impuestos impiden preferentemente —si son efectivos— la acumulación de riqueza. Los impuestos sobre los ingresos de la riqueza no hacen nada por reducir ésta, sino que sólo reducen el nivel de consumo y las adiciones que se pueden realizar a esa riqueza. Estas medidas tributarias no incentivan la toma de riesgos y llevan a que la riqueza se mantenga en formas relativamente estables, reduciendo las posibilidades de que las acumulaciones de riqueza existentes se disipen. Por otra parte, la principal ruta para la acumulación nueva es a través de grandes ingresos, de los cuales se ahorra e invierte una fracción importante en actividades riesgosas, algunas de las cuales producen altos retornos. Si los impuestos al ingreso son efectivos, esta ruta se cerraría. Por consiguiente, su efecto sería proteger a los actuales dueños de la riqueza de la competencia de los nuevos.

Me parece muy difícil, como liberal, encontrar alguna justificación para una tributación progresiva con el sólo propósito de distribuir ingresos. Parece un caso claro de uso de coerción para tomar de algunos, de modo de entregar a otros, lo que entra de lleno en conflicto con la libertad individual. Considerando todos los factores, la estructura de

impuestos personales que me parece más apropiada es una tasa pareja por sobre un mínimo exento, definiendo ingreso de una manera muy amplia y permitiendo deducciones sólo para gastos muy específicos asociados a ingresos del trabajo. (...) Combinaría este programa con la abolición del impuesto a las empresas y con el requisito de que las empresas asignaran sus ingresos a los accionistas y que éstos incluyeran dichos montos en sus declaraciones de impuestos.

El extraordinario crecimiento económico experimentado por los países occidentales durante los últimos doscientos años y la amplia distribución de los beneficios de la libre empresa han reducido enormemente la pobreza absoluta en los países capitalistas de Occidente. Sin embargo, la pobreza es en cierto sentido relativa, e incluso en estos países hay muchas personas viviendo en condiciones que denominaríamos de pobreza.

Una posibilidad, y en muchos sentidos la más deseable, es la caridad privada. Es interesante notar que en el apogeo del *laissez-faire* en Gran Bretaña y Estados Unidos de mediados y finales del siglo XIX, se dio una proliferación extraordinaria de organizaciones e instituciones de beneficencia. Uno de los mayores costos del crecimiento del Estado de Bienestar ha sido la declinación correspondiente de las actividades privadas de caridad. Se puede argumentar que la caridad privada es insuficiente porque los beneficios de la misma llegan a personas distintas de las que hacen las contribuciones —nuevamente, los efectos externos—. Me afecta el hecho de ver que haya pobreza, me beneficio de su superación; pero me beneficio igualmente si soy yo u otra persona la que contribuye para dicha superación.

Los beneficios de la caridad de otras personas, en parte, me llegan a mí. Planteando este punto de una manera distinta, todos nosotros podríamos querer contribuir a la lucha contra la pobreza, en la medida que todos los demás lo hagan. Sin esta seguridad no quisiéramos contribuir el mismo monto. En comunidades pequeñas, la presión pública puede bastar para cumplir este objetivo, incluso con caridad privada. En las grandes comunidades impersonales que crecientemente dominan nuestra sociedad es mucho más difícil de lograr. Supongamos que se acepta, como yo lo hago, este razonamiento para justificar la acción del Estado en el alivio de la pobreza —lo cual supone fijar un piso mínimo, reflejo de un estándar de vida, para cada persona de la comunidad—. Esto implica responder a las preguntas qué estándar y cómo se implementa. No veo otra forma de responder la primera pregunta, excepto en términos de los tributos que estamos dispuestos a imponernos —una gran mayoría de nosotros— para el logro de este propósito.

La segunda pregunta nos deja más espacio para la especulación. Dos cosas parecen claras. Primero, si nuestro objetivo es aliviar la pobreza, debemos tener un programa dirigido a los pobres. Todas las razones son buenas si queremos ayudar a una persona pobre que resulta ser un agricultor, no porque sea agricultor sino porque es pobre. El programa debe diseñarse para ayudar a las personas en tanto y cuanto personas y no como miembros de un grupo ocupacional, étnico, salarial, laboral o industrial específico. Este es justamente el defecto de los programas agrícolas, de los beneficios universales para los ancianos, de las leyes de salario mínimo, de la legislación pro sindicatos, de los aranceles, de las licencias profesionales, entre otros. Segundo, en la medida de lo posible, el programa debería, aunque opere a través del mercado, no distorsionar el mercado o impedir su

funcionamiento. Este es el defecto de los controles de precios, leyes de salario mínimo, aranceles y políticas similares.

El mecanismo que se recomienda a sí mismo, basado en razones puramente mecánicas, es el impuesto negativo. Sus ventajas son claras. Está dirigido específicamente al problema de la pobreza. Entrega ayuda en la forma más útil para el individuo, esto es, en efectivo. Es general y puede sustituir a gran parte de las medidas especiales actualmente en aplicación. Hace explícito el costo para la sociedad. Opera fuera del mercado. Como todas las políticas destinadas a la superación de la pobreza, reduce los incentivos a emprender de aquellos que son beneficiados, pero no elimina los incentivos completamente, como lo haría un sistema que suplementa ingresos hasta un nivel mínimo. Un dólar adicional siempre significa más dinero disponible para gastos.

No cabe duda que habría problemas de administración, pero esto me parece una desventaja menor, si es que efectivamente lo es. El programa sugerido calzaría perfectamente en nuestro sistema tributario actual y podrían administrarse en conjunto. El sistema tributario cubre a los que reciben ingresos, y la necesidad de cubrirlos a todos produciría un mejoramiento en la operación del sistema. Más aún, si este programa sustituyera las actuales medidas destinadas al mismo fin, los costos administrativos totales seguramente se reducirían.

La mayor desventaja del impuesto negativo que propongo es su implicancia política. Establece un sistema en el cual se le imponen impuestos a algunos para subsidiar a otros. Y, presumiblemente, estos últimos tienen un voto. Siempre existe el peligro de que en vez de ser un acuerdo en que la inmensa mayoría se grava a sí misma voluntariamente para ayudar a una minoría desafortunada, dicho acuerdo se convierta en uno en el cual una mayoría impone tributos, en su propio beneficio, a una minoría que no lo desee. Puesto que esta propuesta hace el proceso tan explícito, los riesgos son tal vez mayores que con otras propuestas. No veo otra solución que confiar en el auto-control y buena voluntad del electorado. El centro de la filosofía liberal es una creencia en la dignidad del individuo, en su libertad para sacarle el mayor provecho a sus capacidades y oportunidades siguiendo sus ideales, sujeto sólo a la condición de que no interfiera con la libertad de otros individuos que desean hacer lo mismo. Ello implica creer en la igualdad del hombre en un sentido, y en la desigualdad en otro. Todo hombre tiene igual derecho a la libertad. Este es un derecho importante y fundamental precisamente porque los hombres son diferentes, porque un hombre deseará hacer cosas distintas con su libertad que los demás, y en ese proceso puede contribuir más que otro a la cultura general de la sociedad.

Por ello, el liberal distinguirá claramente entre igualdad de derechos e igualdad de oportunidades, por una parte, e igualdad material o igualdad de ingresos, por otra. Considerará muy positivo que una sociedad libre, de hecho, tienda hacia una igualdad material mayor que la que incluso haya intentado otro tipo de organización social. Pero considerará este aspecto como un subproducto deseable de la sociedad libre, no su justificación. Apoyará medidas que promuevan tanto la libertad como la igualdad —entre las que se cuentan las destinadas a eliminar poderes monopólicos y a mejorar la operación del mercado—. Estimaré que la caridad privada dirigida a los menos afortunados es un ejemplo del uso adecuado de la libertad. Y puede aprobar la acción del Estado dirigida a

reducir la pobreza como un método más efectivo que compromete a la gran mayoría de la población en un objetivo común. Se lamentará, sin embargo, de tener que sustituir la acción voluntaria por una que es coercitiva.

El igualitarista también llegará hasta aquí. Pero él querrá ir más lejos. Defenderá la idea de tomar de algunos para darles a otros, no como un medio más efectivo a través del cual los “algunos” puedan lograr algo que desean, sino que sobre la base de “justicia”. A estas alturas, la igualdad entra en conflicto con la libertad; se tiene que escoger. Uno no puede ser un igualitarista, en este sentido, y un liberal. (Capitalism and Liberalism, Cap. 12.)