

¿Qué metas sociales puede el Estado asegurar en el contexto de una economía de mercado?

Alfonso Salinas*

Abstract

El artículo analiza la vinculación existente entre la consecución de metas sociales, la ética y el funcionamiento de los sistemas económicos, en particular el sistema de mercado. En primer lugar se discute la motivación ética que da origen a la ciencia económica, tanto desde una perspectiva fundacional como histórica. Dicha vinculación se ilustra analizando la pregunta fundamental que caracterizó a la economía política hasta el siglo pasado en torno a la propiedad de los bienes de producción. La evidencia empírica y teórica que resuelve la anterior discusión a favor del mercado es analizada en este contexto. Se muestra luego por qué dicha evidencia no es suficiente para aceptar, éticamente, la solución que da el mercado al problema de uso de recursos escasos. Finalmente, se propone un sistema político-económico que permita el aprovechamiento de las propiedades benéficas del mecanismo de mercado, y al mismo tiempo satisfaga las motivaciones éticas que dan lugar a la economía.

* Ph.D. Cambridge University. Investigador Asociado Departamento Economía y Administración Universidad Alberto Hurtado. Email: aaalinas@uahurtado.cl

La naturaleza ética de la economía

La relación entre ética y economía tiene su origen en la función o fin mismo de la economía. Según su definición tradicional, la economía está íntimamente relacionada al *problema* de la asignación de recursos escasos que tienen usos alternativos, y la obtención de fines individuales y sociales mediante el uso de dichos recursos¹. Ello constituye un problema justamente porque nos importa la forma en cómo los recursos con que disponemos como sociedad sean usados. Si usamos los limitados² recursos con que disponemos como sociedad para producir heroína o leche, superar la pobreza y mejorar nuestra condición de vida, o simplemente los despilfarramos en una actividad cualquiera (por ejemplo, usándolos de una manera enteramente destructiva, quemando el petróleo, matando los animales, etc.) es una decisión de primera importancia. El hecho que no nos sea igual cómo distribuimos los recursos entre distintos usos es un claro reflejo del carácter ético del problema en cuestión, y por ende la ineludible naturaleza ética de la ciencia económica.

Históricamente, la íntima relación entre ética y economía queda claramente de manifiesto. Ello se puede apreciar al considerar que el trabajo de quien es hoy considerado el padre de la economía, Adam Smith, se inserta explícitamente en el campo de la filosofía moral³. Del mismo modo, la evolución posterior de la disciplina está fuertemente ligada al desarrollo de la filosofía moral. La visión utilitarista que adopta la economía durante el siglo XIX, así como la posterior adopción de un marco subjetivista, van de la mano con las corrientes filosóficas imperantes en las distintas épocas (utilitarismo y positivismo lógico respectivamente).

La pregunta fundamental, entonces, a la que se aboca la economía, sobre cómo han de distribuirse los recursos para la satisfacción de fines sociales es una pregunta ética. Los esfuerzos por dar respuesta a dicha primordial pregunta marcan el hilo conductor del

¹ Ver, en particular, Robbins (1932).

² Limitados en el sentido de finitos.

³ De hecho, es materia de consenso entre los expertos que para poder entender el pensamiento económico de Smith, es necesario considerar su trabajo en su totalidad, esto es en conjunto con sus trabajos en jurisprudencia y ética (en particular, *La Teoría de los Sentimientos Morales*).

desarrollo de la ciencia económica y de la economía política. En particular, el estudio del operar del mercado, tanto para sus partidarios como detractores, está marcado por dicha pregunta.

La discusión en torno a la propiedad de los bienes de producción

Tan esencial e importante es la motivación ética del debate económico (cómo vivir una mejor y más justa vida), que la discusión en torno a cuál es la mejor – mejor en un sentido ético – forma de llevar a cabo la asignación de los recursos llevó al mundo, como todos sabemos, al borde de una guerra mundial durante el siglo pasado.

Así, la discusión sobre economía política durante los pasados dos siglos se centró en torno a la propiedad de los bienes de producción. Por una parte, los detractores del mercado veían en la propiedad privada la causa principal de los males sociales. En términos de la pregunta fundamental que aquí se ha argumentado caracteriza a la economía, se consideraba que la propiedad privada de los bienes de producción, y por tanto el sistema de mercado como mecanismo para resolver dicha pregunta, daban una solución insatisfactoria al problema de la asignación de recursos. Consecuentemente, se defendía la propiedad pública de los bienes de producción como el único sistema capaz de dar un uso racional y socialmente adecuado a los recursos escasos.

Hoy en día dicha discusión debiera estar zanjada. Con el desplome del bloque socialista, el sistema de propiedad pública quedó empíricamente desacreditado, y la adopción del sistema de mercado es actualmente ampliamente aceptada. En el plano de la teoría, se concluye que un sistema de propiedad privada y plena competencia lleva a un uso eficiente de los recursos. Es decir, tomando como base la disponibilidad de recursos, la libre competencia en un régimen de propiedad privada, nos acercará a los niveles máximos de producción posibles dada la tecnología existente⁴. Los niveles de producción y consumo alcanzados, al ser el resultado de decisiones individuales voluntarias, permiten mejorar la posición relativa de los individuos hasta donde sea posible por medio del libre intercambio

⁴ A su vez, entregará incentivos dinámicos al desarrollo de tecnologías más productivas.

(sin mediar coerciones que obliguen a algunos a transar algún bien o servicio contra su voluntad)⁵.

La insuficiencia ética de la solución de mercado

La evidencia empírica, sustentada por los progresos teóricos de la economía, sin embargo, es concluyente sólo respecto al tema de propiedad de los bienes de producción. La pregunta fundamental, en cambio, que da razón de ser a la economía queda sin una respuesta conclusiva⁶. Evidentemente que una de las características deseables de un sistema que dé un uso socialmente satisfactorio a los recursos es que fomente un uso eficiente de éstos. Si bien ella resulta una condición necesaria, no es suficiente.

Siguiendo con el mismo ejemplo anteriormente dado para ilustrar la necesaria naturaleza ética de la economía, se puede producir eficientemente alimentos con los recursos escasos que disponemos, o se puede maximizar eficientemente la producción de heroína. Las preguntas de qué producir y para quién, no tienen un respuesta única en el sistema de mercado. Con la misma rigurosidad con que se demuestra la eficiencia en el uso de los recursos en un sistema de mercado, la ciencia económica también demuestra que qué se produzca dependerá, en primer lugar de cómo esté distribuida la riqueza, y en segundo, de lo que elijan consumir los individuos con poder adquisitivo.

Abstrayéndose por el momento del problema de distribución inicial, respecto al segundo aspecto, el argumento para justificar desde el punto de vista ético la asignación particular que realice el mercado en un determinado lugar y momento se basa en el supuesto de que lo que cada individuo consume es un fiel reflejo de lo que prefiere, y esto último se asimila a la maximización del bienestar o utilidad del individuo. Se demuestra entonces que, dada una cierta distribución inicial de los recursos, el equilibrio al cual lleva el mercado asegura que se alcance un estado en el cual es imposible mejorar la posición relativa de algún individuo sin perjudicar la situación de otro (equilibrio de Pareto). Sin embargo, tal como lo hace notar el destacado economista y premio Nobel indio Amartya Sen (por ejemplo,

⁵ En el sentido de Pareto, según se discute en la siguiente sección.

⁶ Inconclusividad que queda coronada con el famoso Teorema de la Imposibilidad debido al connotado economista, Premio Nobel, Kenneth Arrow (1963).

1987), la equiparación entre *elección, preferencias* y maximización del *bienestar individual* resulta discutible. En primer lugar, la correspondencia entre lo que uno *elige* y lo que uno *prefiere* no es siempre biunívoca. De lo contrario, la equivocación o el sacrificio resultarían ontológicamente imposibles (ya que aquello que elijo sería inexorablemente un exacto reflejo de lo que prefiero, y se define tautológicamente aquello como lo que maximiza mi propio interés o bienestar).

En segundo lugar, tampoco hay una equivalencia infalible entre lo que una persona *prefiere* y aquello que es correcto o moralmente bueno. Es bastante obvio que uno puede preferir ciertas cosas o actos moralmente indeseables (por ejemplo, el hecho que un violador prefiera violar, no implica que asegurar al violador la posibilidad de concretar de dicho acto sea bueno).

Circunscribiéndonos solamente al ámbito del accionar del mercado, muchas veces la gente no sólo se equivoca (respecto a sus propias preferencias) en sus elecciones sobre qué consumir⁷, sino que manifiesta preferencias que no guardan relación con aquello que parece socialmente más recomendable⁸. Como resultado, considerando la distribución del ingreso, los errores que cometen los consumidores de acuerdo a sus propios patrones de consumo, y las influencias que inciden en la formación de dichos patrones, es notorio que el mercado orienta recursos a producir cosas que son absolutamente superfluas e innecesarios, e incluso dañinas, a expensas de no producir otras socialmente mucho más urgentes o pertinentes. Da igual si tomamos como referencia el uso de recursos a nivel mundial o a nivel de un país, en cualquier caso vemos que la dotación de recursos permite satisfacer hasta los deseos más exuberantes de algunos, mientras otros no tienen con que vestirse o alimentarse. En adición al problema de distribución del ingreso, el mercado tiende a privilegiar la explotación y

⁷ Existe numerosa documentación académica de lo dificultoso que resulta para los consumidores tomar sus decisiones de consumo acertadamente (ver, por ejemplo, Earl, 1983), pero basta con nuestra propia experiencia para corroborar aquello.

⁸ Aunque la decisión de consumo represente fidedignamente las preferencias del consumidor, es evidente que éstas se ven influenciadas por modas y motivaciones que no tienen *a priori* ninguna coherencia con dar un uso más ético a los recursos escasos (el consumismo y su nimiedad han sido destacados por numerosos pensadores dentro y fuera de la economía; un economista precursor en denunciar las condicionantes que influyen en los consumidores es el Premio Noble, J.K. Galbraith, por ejemplo, 1976).

satisfacción de deseos menos relevantes desde el punto de vista ético. Ello se ve exacerbado y retroalimenta los problemas de distribución de ingreso.

Centrándonos exclusivamente en el problema de la distribución del ingreso, lo que la teoría económica nos indica es, no sólo que la asignación que realiza el mercado es eficiente, sino que es posible alcanzar cualquier asignación final de recursos por medio de la interacción de mercado (ajustando debidamente la distribución inicial de los recursos)⁹. Entonces sería teóricamente posible lograr un uso socialmente deseable de los recursos mediante una completa redistribución, por una sola vez, de los recursos entre la población, acorde con el equilibrio final al cual se quiera llegar. Es bastante obvio, sin embargo, que una acción de ese tipo requeriría un intervención violenta y radical en la sociedad. Además, por razones de requerimiento de información resulta imposible determinar cuál es la distribución inicial que nos conduciría al equilibrio deseado. Podría argumentarse que no debemos poner el énfasis en dónde queremos llegar, y que en cambio debiésemos satisfacernos sólo con dar un inicio más justo al funcionar del mercado. De acuerdo a esta visión la evolución que dicha distribución inicial tenga no es menester de la intervención pública, considerándose como justo cualquier orden posterior que se dé¹⁰.

Alternativamente, una forma de intentar resolver los problemas de qué producir y para quién, pero manteniendo las propiedades de eficiencia asociadas al sistema de precios, propuesta por connotados economistas socialistas¹¹, sería mantener la propiedad pública de los bienes de producción pero obligando a las empresas públicas a producir en una forma que emule la operación bajo un sistema de precios. Sin embargo, los problemas informacionales en dicho caso son extremos. Es justamente una de las cualidades medulares del sistema de mercado el no requerir ninguna centralización de información para ordenar el operar de millones de individuos, entre consumidores y productores¹².

⁹ Lo cual se conoce como el primer y segundo teorema fundamental de la economía del bienestar (ver, por ejemplo, Ng, 1979).

¹⁰ Ella es la posición libertaria (por ejemplo, Nozick, 1974).

¹¹ Por ejemplo, Oskar Lange (1936 y 1937) o Abba Lerner (1944).

¹² Un punto expresado con especial lucidez por F.A. Hayek (sus artículos más famosos respecto al llamado “debate socialista” datan de los años 1937 y 1945; posteriormente en 1960 condensa sus principales ideas en uno de sus libros más influyentes).

El rol ético del Estado en una sistema de mercado

Como vemos entonces, la aceptación de un régimen de propiedad privada no soluciona el problema de fondo sobre cómo han de asignarse entre distintas actividades productivas los recursos y cómo los bienes producidos han de distribuirse entre los distintos individuos. Siendo más específicos, de acuerdo a la inspiración ética que da lugar a la ciencia económica, lo que deseamos es, aceptando un régimen de propiedad privada y funcionamiento de mercado (debido a sus probadas, tanto en la teoría como en la empiría, propiedades benéficas antes mencionadas), asegurar el acceso a ciertos productos y servicios (por ejemplo salud, educación, vivienda, alimentación, vestuario) de ciertos grupos de la población (aquellas familias con un ingreso inferior a una cierta cota). Habiendo asegurado ese mínimo social, lo que por sobre éste ocurra es enteramente dable al libre operar del mercado. En un esquema de este tipo, movemos el debate de la economía política desde la agotada pregunta acerca de la propiedad de los bienes de producción, hacia la pregunta más fundamental sobre qué y para quién se produce. Puesto de otro modo, dado un régimen de mercado, la pregunta es ahora qué decisiones de uso y distribución de recursos son dejadas al libre operar del mercado, y qué decisiones son tomadas por la sociedad mediante sus sistemas políticos. Cuáles decisiones son endógenas al funcionamiento del mercado y cuáles le son dadas exógenamente. De acuerdo al razonamiento aquí planteado, la orientación ética debe ser dada exógenamente al mercado. En otras palabras, la determinación de aquello que es bueno o malo, correcto o incorrecto, socialmente deseable o indeseable no puede ser respondida en forma mecánica por el mercado, sino que constituye una condición de borde que orienta el funcionar del mercado.

Si privatizamos todos los bienes de producción, hospitales, escuelas, calles, parques, etc., entonces nos encontraremos con que segmentos enteros de la población no podrán acceder a ciertos bienes y servicios fundamentales para desarrollar el tipo de vida que desean. En un régimen de propiedad privada, es por tanto necesario determinar exógenamente al operar del mercado el nivel de ciertos bienes y servicios a los cuales acceden ciertos grupos de la población. Una vez realizado lo anterior, es posible usar al mercado para brindar dichos servicios y bienes básicos. El mercado, en dicho esquema, es un *instrumento* eficiente para acceder a fines sociales exógenos, no el mecanismo encargado de determinar dichos fines.

Lo anterior parece bastante simple y quizás hasta evidente. Sin embargo, no se encuentra debidamente desarrollado ni en la teoría ni en la práctica. Por una parte, la teoría económica insiste en que la mejor forma de determinar qué y cuánto producir es mediante el accionar del mercado. El caso de los problemas medioambientales es emblemático al respecto. Los dilemas ambientales responden a preguntas sobre cómo han de usarse los recursos. Por ejemplo, la descontaminación ambiental requiere la inversión de recursos para descontaminar, lo cual constituye un costo para la sociedad, mientras que la disminución de la polución representa un beneficio. De acuerdo a la ortodoxia económica, la asignación óptima, aquella que maximiza la diferencia entre beneficios y costos, es aquella que determina el operar del mercado endógenamente (ya sea mediante la asignación de derechos de propiedad o emulando como funciona el mercado mediante distintas técnicas)¹³. No existe en ninguna parte de la teoría, espacio para consideraciones éticas respecto a qué fines privilegiar. Las preferencias de los individuos sólo son recogidas a través del accionar del mercado. Así, las nociones éticas de costos (como esfuerzo, sacrificio, eventualmente dolor) y beneficios (como ganancia, provecho, eventualmente placer) son simplemente asimiladas a los precios que el sistema de mercado recoge, haciéndose caso omiso a las condicionantes que dan lugar a dichos precios (en particular, al problema de múltiples equilibrios posibles dependiendo de la distribución del ingreso y sobretodo a las condicionantes culturales que inciden en las elecciones individuales sobre qué consumir). Explícitamente se excluye de la teoría la necesidad de fijar ciertas decisiones sobre qué producir y para quién en forma exógena al mercado. El mecanismo de mercado pasa a ser el encargado de determinar qué fines sociales perseguir (en el caso medioambiental, hasta qué nivel es socialmente conveniente descontaminar).

Por otra parte, en la práctica vemos una confusa relación entre Estado y mercado, donde el énfasis está puesto principalmente en la necesidad de establecer regulaciones cuando las condiciones de plena competencia no están aseguradas. Sin embargo, no hay ningún país del mundo donde se asuma sin complejos que el mercado es el mejor sistema para alcanzar fines sociales exógenos al mercado. Persiste aún el esquema de dos bandos antagónicos,

¹³ Ella es la posición ortodoxa de la economía del bienestar, y se puede encontrar en cualquier textbook de economía (por ejemplo, Pearce and Turner, 1990).

donde los movimientos políticos de derecha tienden a presentar al mercado como un ídolo capaz no sólo de alcanzar metas eficientemente, sino que el único ente legitimado para asignar los recursos escasos entre las diferentes actividades productivas posibles, y por cierto entre los individuos. Toda acción de intervención al mercado es vista como una indeseable intromisión. En el otro bando, las palabras privatización y mercado siguen siendo o males necesarios, o derechamente tabúes. La separación entre mercado como instrumento y mercado como autoridad para determinar fines sociales aún no es comprendida del todo.

El establecer claramente la anterior distinción nos permitiría sincerar de una forma nítida cuál es el nivel de apoyo que deseamos dar como sociedad a los más desposeídos. En un Estado que no obtiene renta por producción de bienes y servicios (al no ser propietario), la única forma de brindar acceso a bienes y servicios que permitan niveles de seguridad social básicos para los sectores de la población más desaventajados económicamente, es mediante el subsidio cruzado desde los sectores de la población más pudientes. El nivel de seguridad social que como comunidad estemos dispuestos a otorgar va ligado transparentemente a un determinado monto financiero, calculado en base a información de mercado. Estando todos los bienes en manos privadas, no es posible condicionar una supuesta buena voluntad en combatir la pobreza a un uso eficiente de los recursos por parte del Estado (la mayor objeción de la derecha para apoyar iniciativas sociales). Si queremos asegurar, por ejemplo, un cierto nivel de educación para determinada cantidad de personas (probablemente, de acuerdo a cierta estratificación), el esfuerzo económico necesario puede ser calculado fácilmente a precios de mercado. Lo mismo para salud, vivienda y cualquier otro producto o servicio.

En países con amplias desigualdades del ingreso como el nuestro, la porción de la población que tendría que financiar dichos servicios y bienes es bastante fácil de identificar, no siendo muy numerosa. La pregunta simple y transparente es qué nivel de apoyo están los sectores más adinerados dispuestos a aportar. La decisión social se explicita como nunca. En un extremo podemos optar a no aportar nada y vivir en una sociedad enteramente segmentada (tipo Mad Max o un comic futurista), mientras en el otro podemos optar por una sociedad igualitaria. Seguramente, la opción sería asegurar un piso que permita una

mínima cohesión social y la entrega de herramientas suficientes para optar a una mayor movilidad social y producción de riqueza total.

En un esquema como el anterior sería necesario repensar todo el sistema impositivo. El Estado básicamente cumple la función de canalizar el aporte de los ciudadanos más ricos hacia los más pobres, para que éstos puedan costear el acceso a determinados bienes y servicios prestados privadamente. En dicho esquema, los ciudadanos de un país deciden informada y transparentemente qué entrega la sociedad a quién como mínimo, y reflejan dicha decisión mediante el pago de impuestos. El monto a aportar individualmente es calculado prorrateando el monto total necesario entre un universo muy claramente delimitado, según ciertos criterios (básicamente, proporcionalmente al nivel de ingreso). En particular, impuestos al valor agregado carecen de sentido. Es absurdo que un individuo pobre, quien es esencialmente un receptor de subsidios cruzados vía el Estado, cada vez que realice una compra entregue al Estado una importante fracción de su compra (en Chile, un 18%). Por otra parte, cualquier contador sabe que el sistema impositivo actual es complejo y lleno de recovecos y resquicios donde evadir impuestos. El acuerdo y la responsabilidad social debiese ser mucho más transparente y personal.

Una ventaja adicional del anterior esquema es que no distorsiona los precios (ya sea fijándolos forzosamente en cero, sobrecargándolos con impuestos como el IVA u otros impuestos cuyo único fin es recaudar recursos). Todos los bienes, al ser de propiedad privada (o público-privada) tienen precios de mercado (por ejemplo, el sistema vial tanto urbano como interurbano). Tal como la teoría económica lo demuestra, ello conduce a un uso eficiente de los recursos disponibles (la formación de precios estando calibrada éticamente mediante decisiones exógenas según se explicó más arriba¹⁴). En casos puntuales, y de acuerdo a fines sociales exógenos, es posible corregir los precios

¹⁴ Al intervenir exógenamente los niveles de producción de ciertos sectores (educación, salud, etc.), se influye en la determinación de todos los precios (en un marco de equilibrio general). Dicha recursividad implica un cierto problema metodológico para determinar los montos a subsidiar. Por otro lado, dicha intervención puede ser vista como una calibración ética del sistema de precios. La fijación de dichas condiciones de borde ayuda a que el conjunto de precios refleje de mejor manera los acuerdos sociales.

establecidos libremente para orientar el uso de recursos en forma acorde a dichos fines (cobros por externalidades¹⁵).

Finalmente, un sistema político-económico como el aquí propuesto implica cambios radicales en la organización misma del Estado e incluso del sistema político. El término de las funciones de producción estatal de bienes y servicios, las modificaciones al sistema impositivo, y los nuevos desafíos de transferencias entre la población, hacen necesario el rediseño organizacional del Estado. Por otra parte, la determinación de los fines sociales a perseguir, y en particular, las metas de seguridad pública, deben ser tomadas al nivel político. Ello implica repensar la función y modo de organización de la democracia parlamentaria imperante.

¹⁵ Las correcciones quedando determinadas por la meta social a la que se quiere llegar, y no dicha meta social quedando determinado por el sistema de precios. En la jerga económica, trabajando siempre con ‘second best’ y criterios de costo-efectividad, en lugar de lo que decididamente la economía ortodoxa llama ‘first best’ (considerándose el ideal – first best – la determinación que realiza el mercado).

Referencias

- Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*. New Haven and London: Yale University Press (First published 1951).
- Earl, P. (1983) *The Economic Imagination: Towards a Behavioural Analysis of Choice*. New York: M.E. Sharpe, Inc. Armonk.
- Galbraith, J.K. (1967) *The New Industrial State*. London: Hamish Hamilton.
- Hayek, F.A. (1937) "Economics and Knowledge", *Economica*, Vol. 4, No. 13, pp. 33-54.
- Hayek, F.A. (1945) "On the Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, Vol. 35, No. 4, pp. 519-530.
- Hayek, F.A. (1960) *Constitution of Liberty*. The University of Chicago Press.
- Lange, O. (1936) "On the Economic Theory of Socialism: Part One". *The Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 53-71.
- Lange, O. (1937) "On the Economic Theory of Socialism: Part Two". *The Review of Economic Studies*, Vol. 4, No. 2, pp. 123-142.
- Lerner, A. (1975) *The Economics of Control*. Augustus M. Kelley Publishers. First Published 1944.
- Ng, Y-K. (1979) *Welfare Economics. Introduction and Development of Basic Concepts*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pearce, D., and R. Turner (1990) *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Robbins, L. (1932) *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. New York University Press, 3rd edition. First Published 1932.
- Sen, A.K. (1987) *On Ethics and Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Smith, A. (1984) *The Theory of Moral Sentiments*. Indianapolis: Libert Fund. First published 1759.