La Crisis y el Estado Activo

Una visión desde América Latina

Gonzalo Daniel Martner

Edita: CEXECI
Centro Extremeño de Estudios
y Cooperación con Iberoamérica
www.cexeci.org

Colección Pensamiento Iberoamericano
Director de la colección: José Luis Gurría

© Gonzalo Daniel Martner

Ilustración de portada: Mapa de Ortelius (1590)

Diseño de la colección: Guadalupe López y José Luis Forte

ISBN: 978-84-937126-1-7

Depósito Legal: BA-638-09

Imprime: Indugrafic. Badajoz

AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin la colaboración de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, a la que el autor pertenece, y sin el estímulo de sus alumnos de grado y posgrado con los que ha tratado parte de los temas que aquí se desarrollan. Tampoco hubiera sido posible sin la colaboración de la Universidad de Extremadura y del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI). Vayan para todos ellos mis agradecimientos. Ni por supuesto sin la comprensión de María Elena, Antonio, Laura y Clara, a quienes dedico este libro.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. LA ECONOMÍA Y LA ESFERA PÚBLICA

Capítulo 2. CUANDO LOS MERCADOS NO FUNCIONAN: BIENES PUBLICOS Y EXTERNALIDADES

Capítulo 3. CUANDO LOS MERCADOS NO FUNCIONAN: ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y MERCADOS INCOMPLETOS

Capítulo 4. EL ESTADO ACTIVO: PRODUCCIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN Y CRECIMIENTO

Capítulo 5. El ESTADO ACTIVO: LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Capítulo 6. CUANDO LA SOCIEDAD OPINA: LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Capítulo 7. LOS DILEMAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Capítulo 8. FRENTE A LA GRAN RECESIÓN

INTRODUCCIÓN

El siglo XX fue testigo de la Gran Depresión que entre 1929 y 1933 arrojó al desempleo a millones de personas en el mundo entero y estimuló catástrofes políticas que desembocaron, entre otros procesos, en la segunda guerra mundial. Al mismo tiempo, la Gran Depresión hizo emerger el *New Deal* de Roosevelt y las primeras políticas activas de regulación macroeconómica y de protección social. En la posguerra, las enseñanzas de la gran crisis -en parte bajo el influjo de las ideas de John Maynard Keynes- llevaron a las principales economías de mercado a transformarse en economías mixtas, capaces de aproximarse al pleno empleo y constituirse en base para el desarrollo de Estados de Bienestar en el marco de instituciones democráticas. Aunque con diversa intensidad, se consagró en estas economías una importante intervención del Estado no solo en materia de consolidación de sistemas jurídicos de solución de controversias y de garantía de contratos sino también en la provisión de infraestructura, educación, salud y seguridad social. En un contexto de crecimiento general en las economías industriales, los nuevos Estados de Bienestar -cuyos orígenes se remontan a la Alemania de Bismarck en el siglo XIX- fueron capaces de financiar sis-

temas de protección social de cada vez mayor envergadura mediante una articulación relativamente estable entre producción industrial y consumo de masas, tipo de regulación conocido como "fordismo". El gasto público se expandió durante el siglo XX más que proporcionalmente en comparación con el crecimiento de la producción, especialmente en las economías más prosperas.

En América Latina, el impacto de la crisis de los años treinta y de la segunda guerra mundial fue devastador. Dio lugar a una posterior recuperación en base a esbozos de política industrial (incluyendo la política de sustitución de importaciones, que en muchos casos no fue una opción sino una obligación frente a la ausencia de alternativas en un mundo fragmentado por la crisis y la guerra) y de política social. Los años del desarrollismo latinoamericano permitieron sostener tasas de crecimiento relativamente elevadas (de 3,9% al año del PIB por habitante entre 1960 y 1980 para el conjunto de América Latina y el Caribe), inferiores a las del sudeste asiático pero bastante superiores a las de la "década perdida" de 1980-1990 (-0,4%) y las de los años 1990-2004 (1,1%), según los datos del Banco Mundial.

No es esta, sin embargo, la interpretación sobre la dinámica económica y social que al terminar el siglo prevaleció en el debate público. El impacto mayor fue, al cabo de un ciclo iniciado setenta años antes, el del colapso de la planificación estatal central como método de asignación de recursos económicos. Adicionalmente, después de los "treinta años gloriosos" posteriores a 1945, el modelo "fordista" experimentó síntomas de agotamiento en la década de 1970 con el fenómeno de la "estanflación", mezcla de estancamiento y cese de las ganancias de productividad y de brote inflacionario que aumentó el escepticismo sobre la política fiscal de inspiración keynesiana. Llegó así la etapa de la creciente

globalización, liberalización y financiarización de las principales economías, esta vez bajo el influjo de las ideas de Friedrich Von Hayek y Milton Friedman.

Durante más de treinta años prevaleció la idea del "retiro del Estado", no solo en el mundo de la economía académica convencional sino más ampliamente en los medios de comunicación masiva. No obstante, los órganos de gobierno continuaron realizando un importante número de tareas y empleando un volumen considerable de recursos, en la mayoría de los casos incluso superior al de la etapa de construcción inicial de los Estados de bienestar. Contrariamente a la idea preconstituida que ha dejado el desprestigio generalizado de la planificación económica junto al predominio de las visiones liberales en economía en las últimas décadas, los gobiernos han asumido establemente nuevos roles en el siglo XX e inicios del siglo XXI, especialmente en las economías industrializadas, con mayor o menor intensidad, y en este último caso con el consiguiente incremento de la presión tributaria y en general de la intervención del Estado en la economía. Países emergentes como Brasil y Corea del Sur han seguido un camino semejante.

Distintos mercados han visto aumentada de manera más o menos universal su sujeción a múltiples reglamentaciones, que incluso en algunos casos crean mercados allí donde no existen (como los de bonos de carbono), además de prohibirlos (como los de bienes dañinos para la salud humana o el medio ambiente) o restringirlos (como aspectos de los de trabajo y capital o muchos de bienes y servicios). Donde la corriente liberalizadora se expresó en cambio con toda su fuerza fue en el ámbito financiero. La crisis cambiaria de 1971 (que consagró el fin del sistema de tipos de cambios fijos y de la equivalencia dólar-oro) y el estancamiento con inflación de los años setenta lograron ser superados, en buena medida gracias a las nuevas

tecnologías de la información que volvieron a dar gran vitalidad al capitalismo contemporáneo, con la innovación y la "destrucción creativa", en palabras de Joseph Schumpeter, trasladando recursos hacia usos cada vez más productivos, y con políticas monetarias expansivas y el doble déficit norteamericano (fiscal y comercial) financiado con las reservas acumuladas por las economías emergentes, especialmente asiáticas. La economía mundial llegó a experimentar en el quinquenio de 2003 a 2007 su mejor desempeño en cuatro décadas. El crecimiento fue sustancial en todas las zonas del mundo, la inflación fue la más baja en 40 años, la pobreza declinó y, aunque la riqueza se concentró como nunca antes, las clases medias se expandieron donde previamente eran débiles.

Pero estos procesos de gran envergadura, que redibujaron los contornos de la economía mundial, nunca lograron evitar la tendencia a la inestabilidad financiera periódica: desde 1970 han ocurrido 117 crisis bancarias sistémicas en 93 países. ¿Por qué? La liberalización interna aumenta la probabilidad de una crisis bancaria, la que aumenta todavía más con liberalización financiera externa, que es precisamente lo que ha recomendado la teoría económica dominante.

Estados Unidos, y el conjunto de la economía global, vivieron entre 2002 y 2007, una vez superada la crisis bursátil por el estallido de la burbuja de las empresas "punto.com", un período de prosperidad, acompañado de un ahorro mundial en expansión y energía barata. Pero se preparaba la crisis de 2008, con préstamos hipotecarios sin control a millones de hogares de ingresos inestables y con una política monetaria laxa. La banca diluyó el riesgo en títulos que mezclaron activos de distinta calidad (*prime* y *subprime*). Los fondos especulativos de cobertura de las variaciones de precios de materias primas y valores se multiplicaron. Esta mezcla explosiva

estalló al aumentar los impagos hipotecarios, caer el precio de las viviendas y emerger un déficit de capitalización bancaria, primero en Estados Unidos y luego en prácticamente todo el mundo desarrollado.

En el primer semestre de 2008 el panorama de optimismo global fue desapareciendo para dar lugar a múltiples señales de alerta en la economía mundial, y en particular el temor a una desaceleración como consecuencia de precios de los alimentos y de los combustibles en niveles nunca vistos. La crisis inmobiliaria, el desempleo en ascenso y el pesimismo extendido culminaron con la crisis financiera en Estados Unidos, la que luego se extendió a Europa. La crisis inmobiliaria de 2007 en Estados Unidos terminó transformándose en una crisis financiera global en 2008, con la quiebra del banco de inversión *Lehman Brothers* en septiembre como su punto más álgido y luego en una recesión generalizada a partir del último trimestre de 2008. Este proceso ha incluido el enfriamiento del muy dinámico crecimiento de China e India, y una detención del crecimiento en América Latina, incluyendo una severa crisis en México, países que no lograron "desacoplarse" de Estados Unidos, Europa y Japón ni sustituir a los grandes motores tradicionales de la economía mundial. Pero además el proceso ha incluido la nacionalización de bancos hipotecarios y compañías de seguro en el país en el que el libre mercado es un paradigma; el colapso de la banca de inversión de Wall Street creada después de la crisis de 1929; el rescate de grandes bancos de depósito y la compra pública de activos bancarios riesgosos para evitar la paralización del crédito y la recesión de la mayor economía del mundo. Las economías europeas han enfrentado, por su parte, pánicos y quiebras con nacionalizaciones bancarias, rescates fiscales, incrementos de liquidez y fondos de garantía a los depósitos. Mientras, pocos habían prestado atención a las consecuencias de la

burbuja inmobiliaria y al colapso del sistema bancario japonés en la década de 1990, seguido de una prolongada deflación. Este proceso fue atribuido a peculiaridades y bloqueos del modelo de crecimiento japonés. Tampoco se sacaron todas las lecciones de la crisis de los países del sudeste asiático de 1997, también originada en colapsos de los sistemas bancarios.

El año 2008 no será olvidado fácilmente y es candidato a emular el año 1929 como símbolo de crisis económica en los textos de historia. Los próximos años serán de recesión y estancamiento en las economías desarrolladas y en muchas economías periféricas, y nadie sabe cuando durará esta situación. La economía mundial y la gran mayoría de las economías domésticas vuelven a constatar que contra las crisis periódicas en economías de mercado no se han encontrado aún antídotos eficaces, si es que es posible imaginar que los haya.

Los seguidores del neoliberalismo a ultranza tuvieron que empezar a escuchar un nuevo lenguaje en muchos responsables públicos, como el hasta entonces más bien neoliberal presidente francés Nicolas Sarkozy: hay ahora que “sacar las conclusiones de la crisis para que no se reproduzca", sobre la base de la “ética del esfuerzo y del trabajo” y “regulando los sistemas de remuneración de los directivos y operadores financieros para acabar con los abusos", pues, "el laissez-faire se ha terminado, el mercado todopoderoso que siempre tiene razón, se ha terminado”.

Ha vuelto entonces a aparecer una evidencia incómoda para aquel pensamiento económico convencional que no se aparta de sus postulados de fe en el libre mercado: el capitalismo y las crisis financieras (bursátiles, cambiarias, bancarias) van de la mano. El valor de un activo financiero depende de la evaluación de un flujo de ingresos futuros de gran variabilidad. Y tomar riesgos con recursos propios o de los demás es la esencia del capitalismo, que ha demos-

trado ser un sistema económico dinámico pero a la vez inestable, depredador del medio ambiente y concentrador de ingresos. El capitalismo entró en crisis muchas veces, como predijo Marx, pero fue capaz de recuperarse y de tener épocas de oro.

No obstante, con la crisis de 2008 entramos en una nueva fase, imprevista y para muchos imprevisible, la del retorno del Estado. Se ha creado ya un nuevo clima intelectual, que busca dilucidar cuales serán las proporciones, modalidades y profundidad de este retorno del Estado. Ya no son tiempos para el *laisser faire, laisser passer*, aunque los nostálgicos del liberalismo suelen ser persistentes en sus dogmas de fe. En este sentido, la consolidación de un consenso científico global respecto al impacto de la actividad humana en el clima ha obligado a renovar el compromiso, aún no consagrado, de poner límites a las emisiones con gases con efecto invernadero y por tanto de poner en cuestión la supuesta autoorganización económica de mercado. Lo que supone que la superación de este "mal público global" (impacta a todos y nadie puede ponerle fin por su cuenta) requiere el esbozo de mecanismos de gobierno económico mundial, del mismo modo que lo requiere la regulación financiera mundial. En efecto, la desregulación financiera ha generado una crisis mundial de vastas proporciones, que se ha procurado enfrentar mediante políticas de corto plazo de impulso presupuestario de magnitudes nunca antes vistas y que vuelven a poner a las políticas fiscales y tributarias en el centro del debate público.

Este texto se propone revisitar los fundamentos de la intervención del Estado en diversas áreas, y estimular al lector a reabrir pistas de reflexión por largo tiempo relegadas a un segundo plano en el análisis de los avatares de la economía. Responder a preguntas respecto a porqué, como y para quien debe realizarse una intervención del

Estado mediante una política pública (¿para asegurar el funcionamiento del mercado?, ¿para garantizar niveles de equidad en el acceso a bienes y servicios al margen del mercado?, ¿para proveer lo que el mercado no provee y/o evitar los males provocados por la provisión privada de bienes?, ¿para corregir una falla parcial del mercado cuando el Estado falla menos que el mercado?), es una tarea en donde el análisis positivo – el juicio de hecho respecto del objeto de estudio y la dinámica de las acciones de los agentes que intervienen en él- y el análisis normativo –el juicio de valor respecto a qué debe o no hacerse y como hacerlo- tienen fronteras tenues.

Separar el conocimiento positivo de las visiones de mundo de quien lo produce y de las opciones de acción posibles en una u otra dirección para alcanzar determinados fines no es en este dominio fácil de realizar: más vale advertir al lector al respecto. Sin embargo, este texto mantiene la aspiración de contribuir a que se pueda comprender mejor el fundamento económico, o ausencia de él, de las opciones de política pública que cotidianamente se presentan en las decisiones de los gobiernos y en la deliberación de los ciudadanos y de sus representantes.

CAPÍTULO 1

LA ECONOMÍA Y LA ESFERA PÚBLICA

La esfera pública es la de la vida en común, en la que se expresan de modo privilegiado diversas formas de poder. Siguiendo a Norberto Bobbio, cabe tener en consideración la expresión entrelazada del poder en la sociedad de acuerdo a tres categorías: la económica, la ideológica (o normativa) y la política:

> "El poder económico se vale de la posesión de ciertos bienes, escasos o considerados escasos, para inducir a quienes no los poseen a adoptar cierta conducta, que generalmente consiste en desarrollar alguna forma de trabajo (...). El poder ideológico se basa en el hecho de que ideas de una cierta naturaleza, formuladas (...) por personas que gozan de cierta autoridad y expuestas en forma apropiada, puede ejercer influencia sobre la conducta de otros individuos (...) El poder político, finalmente, se asocia a la posesión de recursos (armas de cualquier tipo y potencia) por medio de los cuales puede ejercerse violencia física".[1]

[1] Norberto Bobbio, "Política", en Bobbio y Mateucci (eds.), *Diccionario de Política*, Siglo 21, México, 1981.Norberto Bobbio, "Política", en Bobbio y Mateucci (eds.), *Diccionario de Política*, Siglo 21, México, 1981.

En un sentido similar, en su clásica obra *Economía y sociedad*, Max Weber entendía por Estado en los albores del siglo 20:

> "una empresa política de carácter institucional cuya dirección administrativa reivindica con éxito, en la aplicación de sus reglamentos, el monopolio de la coerción física legítima sobre un territorio dado".[2]

Por su parte, Jean Philippe Genet define en un sentido más amplio al *Estado* como:

> "una forma de organización social que, en nombre de su propia legitimidad, garantiza su seguridad y la de sus miembros, para lo cual dispone del control o del monopolio de la justicia y de una fuerza militar específica" y al *Estado moderno* como "un Estado cuya base material reposa sobre una tributación pública aceptada por la sociedad política (en una dimensión territorial superior a la de la ciudad) y que abarca a todos sus sujetos".[3]

Así, en contraste con la presentación convencional de tipo formalista de la economía como teoría de la acción racional en la esfera del intercambio de mercado y del uso alternativo de recursos escasos, nos situamos aquí más bien en el campo de preocupaciones propuesto por Karl Polanyi:

> "La economía es la interacción institucionalizada entre el hombre y el medio que proporciona, de forma constante, el aprovisionamiento de medios materiales para la satisfacción de necesidades. La satisfacción de las necesidades es 'material' cuando requiere el uso de medios materiales para alcanzar sus fines".[4]

---

[2] Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, Edición 1997.

[3] Jean Philippe Genet, "La génèse de l'Etat Moderne", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 118, junio de 1997.

[4] Karl Polanyi, "The economy as instituted process", en *Trade and market in the early empires: economies in history and theory*, The Free Press, New York, 1957.

Esta interacción institucionalizada asume históricamente según Polanyi la forma de la reciprocidad ("te doy, no te pido nada a cambio, pero sé que me darás cuando necesite de ti"), la del intercambio mercantil ("te doy dinero a cambio de una mercancía") y la de la redistribución como contribución no voluntaria a un centro (le doy al Estado para que el Estado me provea de bienes y servicios, a través de los impuestos que financian el gasto público), siendo estas dos últimas dimensiones las que se encuentran con más frecuencia "encastradas" en la economía monetarizada moderna[5].

Así, la actividad económica del gobierno y la de los agentes económicos privados se encuentra a inicios del siglo XXI más inextricablemente entrelazada que nunca antes en la historia, aunque con grandes diferencias propias de la evolución de cada Estado-Nación o de grupos de Estados-Nación de conformaciones similares. Los orígenes de este proceso son, sin embargo, de muy larga data. Nos remitimos en la materia a Edmund Phelps:

> "¿Quién fue primero: el Estado o el mercado? Ya en la Edad de Bronce se observa una gran burocracia estatal, de la que es un notable ejemplo el Estado de los faraones del antiguo Egipto. Por otra parte, es posible encontrar rastros de la existencia de mercados incluso en la Edad de Piedra. Sin embargo, resulta difícil imaginar el crecimiento de un volumen de comercio amplio y regular sin la protección de la ley. Lo que debió de ocurrir fue que el desarrollo del mercado y el del Estado ocurrieron simultáneamente. Los mercados, tras un cierto número de fases, no pudieron continuar desarrollándose, en respuesta por ejemplo a una innovación, sin una mayor expansión del Estado.

[5] Karl Polanyi, *La gran transformación* [1944], FCE, México, 2003.

> Una vez que tuvo lugar esta expansión, los mercados fueron capaces de culminar la siguiente etapa de crecimiento. Del mismo modo, la mejora de la administración del Estado, pudo dar lugar a un mayor desarrollo del mercado. Afortunadamente, lo mismo que podemos comprender que la gallina procede del huevo y que el huevo procede de la gallina, sin conocer quien fue antes, no es necesario considerar el Estado como una respuesta al mercado ni viceversa, para tener una idea del modo en que el Estado necesita del mercado y el mercado del Estado"[6].

Por ello, la concepción económica del Estado como un actor exterior a los mercados, y que se introduce analíticamente después de constatar fallas de mercado que requieren de acciones públicas correctoras, no resulta pertinente. Ya Thomas Hobbes lo subrayaba en 1651 –en el contexto de las secuelas de la guerra civil inglesa de 1642- al sostener que la competencia generalizada de los individuos entre si lleva a la violencia generalizada (*bellum omnium contra omnes*), la que solo se puede contener mediante la delegación de la autoridad a un soberano que pacifique a la sociedad, el Leviatán. Para Hobbes la emergencia de un Estado que garantice el orden es la primera condición para que la sociedad y la economía, compuestas de individuos libres de buscar su propio interés, puedan prosperar.

Así, el poder del Estado no está ausente, sino que está inserto en el corazón del funcionamiento de las economías, incluyendo aquellas en las que las transacciones de mercado son predominantes.

---

[6] Edmund S. Phelps, *Economía Política*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1986.

DE LA ECONOMÍA POLÍTICA A LA ECONOMÍA PÚBLICA

Los anteriores enfoques no acompañaron, sin embargo, el desarrollo de la mayor parte de la teoría económica moderna. Esta se sustrajo con frecuencia del análisis de las diversas esferas que condicionan el funcionamiento de la vida material y de sus determinantes históricos y se concentró en la interacción abstracta de individuos racionales y atomizados como consumidores y productores, maximizadores de su utilidad, en la tradición de Jeremy Bentham. En palabras de Gérard Debreu:

> "De una manera precisa, una economía se define por sus consumidores (caracterizados por sus conjuntos de consumo y sus preferencias), sus productores (caracterizados por sus conjuntos de producción) y los recursos totales".[7]

No obstante, el punto de partida de la disciplina económica no fue ese. El antiguo término griego "economía" aludía a la administración de los asuntos domésticos (del griego *oikos*, "casa", y *nomos*, "regla"), en una sociedad en donde en un importante grado las necesidades humanas estaban condicionadas y eran satisfechas en unidades económicas locales, en el contexto de estructuras de familia extendida y en el entorno territorial inmediato, aunque con dosis de intercambios a veces considerables más allá de las fronteras de cada espacio local. El término "política" se agregó al de "economía" en el siglo XVIII, cuando el sistema de satisfacción de necesidades en Europa aumentó la especialización productiva espacial y la división del trabajo en la sociedad, pero a la vez se hizo más dependiente tanto de los mecanismos de restricción de los mercados en los espacios nacionales en proceso de consolidación, inclu-

[7] Gerard Debreu, *Teoría del valor*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1973.

yendo los impuestos aplicados por las autoridades eclesiásticas y estatales, como de los intercambios coloniales en expansión, desde y hacia América, Africa y Asia.

En este contexto, emergió la "economía política clásica", y también las escuelas críticas a ella, a partir del siglo XVIII y especialmente desde 1776, con Adam Smith y su *Riqueza de las Naciones*. Este buscó interpretar el dramático cambio que entonces experimentaba, con los albores de la revolución industrial, el sistema de satisfacción de necesidades y el modo de producir y distribuir bienes para satisfacerlas. Su punto de vista fue el del liberalismo económico emergente, que defendió con fuerza la idea de que la prosperidad de las naciones debía provenir de la división del trabajo y de la persecución del interés propio mediante la coordinación de la "mano invisible" del mercado, con poca intervención estatal, pues el mercado es capaz de autoregularse. Como contrapartida, la posterior obra de Carlos Marx prolongó la teoría del valor-trabajo de David Ricardo (1817) y enunció tanto una teoría de la plusvalía y la explotación de los asalariados como una teoría de la tendencia a la concentración y centralización del capital conducentes a la crisis y al colapso del capitalismo que denominó *crítica de la economía política*, inaugurando controversias que se prolongan hasta nuestros días sobre la estabilidad o inestabilidad del capitalismo y los mercados.

A fines del siglo XIX, el término *economía política* fue paulatinamente abandonado y reemplazado por el de *economía* a secas (a partir de los *Principles of Economics* de Alfred Marshall de 1890, aunque para este economista estas denominaciones eran intercambiables). La segunda denominación, sin perjuicio de su mayor concisión, fue consagrada en las décadas siguientes por aquellos autores que optaron por abandonar la visión de la sociedad y la economía constituidas por grupos sociales con intereses contradictorios, como era el caso de Marx, pero también

de Adam Smith y David Ricardo. La reemplazaron, a partir de los trabajos convergentes alrededor de 1870 de William Stanley Jevons, Léon Walras y Carl Menger y más tarde de Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, por un enfoque axiomático, basado en el valor originado en la utilidad marginal de los bienes para el individuo.

Se fundó así la influyente corriente de la economía neoclásica, como teoría del valor y como investigación del uso alternativo abstracto de recursos escasos (que se consagró en el llamado programa de investigación Samuelson-Hicks) y del equilibrio general en mercados atomizados, con individuos no muy distintos los unos de los otros y situados fuera de todo contexto histórico, como fue teorizado por Kenneth Arrow y Gérard Debreu a mediados del siglo XX. Meir Cohn ha llamado a este enfoque el *paradigma del valor,* de gran éxito en tanto se ha constituido en enfoque dominante en la economía académica, pero que paradojalmente, en su opinión "ha promovido una suerte de teorización de escritorio estéril", que "no ha hecho virtualmente nada para asistir la formulación de la política económica".[8]

En el mismo sentido se expresa Bernard Guerrien respecto al paradigma de la competencia perfecta a la Arrow-Debreu y sus desarrollos:

> "aunque existe una teoría dominante en economía, los que adhieren a ella son en los hechos muy minoritarios. La mayoría de los economistas es, en realidad, agnóstica y está formada por practicantes que operan en la administración, las empresas y las instituciones financieras, que utilizan sobre todo su buen sentido y su experiencia sin recurrir a las teorías, que ignoran o han tenido tiempo de olvidar, en vista que no saben para qué pueden servirles".[9]

---

[8] Meir Kohn, "Value and Exchange", *The CATO Journal*, 24, 3, 2004.

[9] Bernard Guerrien, *L'illusion économique*, Omniscience, Sophia-Antopolis, 2007.

Esto no es de extrañar si se considera que los fenómenos de poder, que son parte esencial de la vida económica real, simplemente no están considerados en la visión neoclásica.

A la hora de introducir el papel económico del Estado, imposible de ignorar en el mundo real, la tradición neoclásica reduce el estudio del rol económico del gobierno a la presencia de fallas en el funcionamiento de los mercados y a la existencia de mecanismos de redistribución de origen extraeconómico. Ha denominado esta tradición dominante el estudio de los ingresos y gastos del Estado como la disciplina de la "Hacienda Pública" o de las "Finanzas Públicas". Este es el caso del texto de estudio clásico de Richard Musgrave de 1958 y sucesivas ediciones posteriores, que trata de la asignación de recursos por el gobierno, de la estabilización coyuntural a través de la política macroeconómica y de la redistribución de ingresos, así como de la tributación.

El enfoque neoclásico encuentra dificultades en su capacidad explicativa, pues el análisis de la intervención del Estado en la economía debe considerar, como hemos subrayado, que las actividades mercantiles son difícilmente concebibles sin el soporte público de los intercambios privados (reglas, sistemas jurídicos y de cumplimiento de contratos) o se encuentran, bien o mal, fuertemente moldeadas por las reglamentaciones públicas o influidas por la acción de unas u otras entidades de gobierno y agentes económicos no atomizados.

Junto al desarrollo de técnicas de econometría cada vez más sofisticadas y de la macroeconomía a partir de Keynes junto a sus intérpretes y contradictores neoclásicos, monetaristas y de la escuela de las "expectativas racionales", el vacío neoclásico sobre el Estado fue llenado en parte por nuevas corrientes, como la *economía de las opciones públicas* (Buchanan, Stigler), la *economía institu-*

cional (Simon, Coase, Williamson, North), de la información (Mirrlees, Vickrey, Akerlof, Stiglitz) y, aunque menos conocida en los ambientes anglosajones, de la *regulación* (Aglietta, Boyer, Coriat, Lipietz). Estas corrientes están menos preocupadas de los precios relativos, las condiciones de la optimalidad en la asignación de recursos y el equilibrio general en base a supuestos exigentes y ahistóricos y más de las instituciones, de la información asimétrica entre agentes económicos y de la dinámica económica efectiva, nutriendo con nuevas perspectivas la discusión contemporánea.

Por su parte, la *economía política* ha vuelto a ocupar un lugar en la escena académica con nuevos enfoques. Dos de sus promotores, James Alt y Alberto Asesina, definen actualmente a esta disciplina como:

> "la investigación que busca responder simultáneamente dos preguntas centrales: ¿como evolucionan las instituciones en respuesta a incentivos individuales, estrategias y opciones y como las instituciones afectan el desempeño de los sistemas político y económico?".[10]

Estos autores distinguen dos ramas de esta disciplina reemergente: la economía política de las instituciones y la economía política de las políticas públicas. En este sentido, para Xavier Greffe:

> "La *economía de las políticas públicas* estudia la puesta en práctica de la producción pública y de sus efectos, ya sea la de las colectividades públicas, de las administraciones o de las empresas públicas; ya sea que tome la forma de subsidios, reglamentaciones o de bienes y servicios".[11]

---

[10] James E. Alt y Alberto Asesina, "Political Economy: An Overview", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science,* Oxford University Press, New York, 1996.

[11] Xavier Greffe, *Économie des politiques publiques*, 2e édition, Dalloz, Paris, 1997.

Tengamos a la vista que la política pública, más allá de la dimensión económica reseñada, puede definirse como, en palabras de Guy Peters:

> "la suma de las actividades de gobierno, realizadas directamente o a través de agentes, en tanto esas actividades tienen influencia en la vida de los ciudadanos".[12]

Este autor distingue tres niveles en materia de políticas públicas: las opciones de política, los resultados de una política y los impactos de una política, expresados en programas públicos llevados a cabo por instituciones del Estado o por agentes en los que este eventualmente delega su ejecución. Siguiendo a Joseph Stiglitz, estos programas requieren ser analizados de acuerdo a su necesidad de origen, las fallas de mercado a las que se vinculan, las formas alternativas de diseño de la intervención del gobierno, la respuesta de los agentes privados ante ellas, sus consecuencias distributivas, los dilemas eficiencia-equidad que presentan, el contexto de objetivos múltiples de la política pública y los procesos políticos asociados a la aprobación y desarrollo de los programas gubernamentales.[13]

La dimensión positiva y la dimensión normativa se encuentran en este campo especialmente entrelazadas. Frente a la expansión y complejización de los roles del Estado en la vida moderna y la multiplicidad de los programas que lleva a cabo, ha adquirido más audiencia el análisis de las instituciones y de las políticas públicas,

---

[12] Guy Peters, *American Public Policy: promise and performance,* Fifth Edition, Chatam House Publishers, New York, 1999. Otras definiciones en el mismo sentido son comentadas por Barbara J. Nelson en "Public Policy and Administration: An Overview", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science,* Oxford University Press, New York, 1996.

[13] Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector,* Third Edition, W.W. Norton, New York, 2000.

haciendo converger diversas disciplinas económicas y de las ciencias sociales. Como apunta Bernard Guérrien:

> "en realidad, toda teorización en economía política tiene que ver con una lógica de economía 'pública', puesto que tiene por objeto no solo comprender el mundo, sino también transformarlo en un sentido considerado 'mejor'. De ahí la dificultad de establecer una frontera clara entre economía política y economía pública, la una y la otra siendo esencialmente normativas"[14].

Este es el punto de partida escogido para abordar el campo de conocimiento que nos preocupa aquí, el del Estado moderno y sus roles de provisión de bienes públicos de orden, seguridad y respeto de las normas como condición del funcionamiento de los mercados, pero también de provisión de infraestructura urbana y productiva, de servicios sociales y de coordinación pública de los agentes económicos en diversas actividades.

LOS GOBIERNOS Y LA ECONOMÍA MODERNA

La asignación de recursos en las economías de mercado se realiza, según la presentación convencional, en "mercados de productos" (las diferentes industrias que ofrecen a los consumidores sus bienes y servicios) y en "mercados de factores de producción" (el capital natural, el capital producido, el trabajo), aunque en realidad estos mercados están sistémicamente entrelazados e involucran a múltiples agentes económicos con poderes asimétricos.

Las economías contemporáneas, con escasas excepciones, pueden calificarse como *economías mixtas*, es decir con actores privados mercantiles y no mercantiles y con componentes de administración y regulación estatal en su

---

[14] Bernard Guérrien, "Economie publique", en *Dictionnaire d'Analyse Ëconomique*, 3e édition, La Découverte, Paris, 2002.

funcionamiento. En ellas la interacción público-privada es más o menos generalizada. Las expresiones de Paul Samuelson resumen bien la percepción generalizada en la materia desde la segunda mitad del siglo XX:

> "La economía mixta es mixta. Esa es su fuerza: movilizar para fines humanos los mecanismos de mercado y regular esos mecanismos de manera que se no alejen demasiado de los fines comunes deseados"[15].

En algunos casos, sin llegar a ser *economías estatalmente centralizadas*, la mediación de los procesos políticos y la intervención del Estado es de gran amplitud en el funcionamiento económico, como es el caso de algunas economías europeas. El *capitalismo con baja intervención del Estado*, cuyo paradigma es Estados Unidos, no es en todo caso un tipo de economía con mercados de competencia perfecta como se describe en los manuales convencionales de economía, pues incluye regulaciones estatales variadas en los más diversos campos de la vida económica. La mayor parte de las actuales economías maduras y de más alta productividad son de *capitalismo regulado*, es decir economías de mercado históricamente refglamentadas por los poderes del Estado y moldeadas por los procesos políticos y por la evolución de la sociedad y de sus hábitos de trabajo y de consumo.

El mercado como construcción institucional. En estos mercados intervienen diversas instituciones públicas que ya sea hacen posible su funcionamiento, especialmente en materia de orden público y seguridad jurídica, o establecen límites y reglamentan ese funcionamiento y que cobran impuestos sobre bases coercitivas para financiar sus actividades.

---

[15] Paul Samuelson, "Strenghts of a mixed economy, a commentary", *Economic Impact,* nº 36, 1985.

Esto incluye la *fijación de tributos* de muy diversa naturaleza, que los Estados modernos aplican al menos al valor del suelo, al capital, a las ventas e intercambios nacionales e internacionales y a los ingresos de empresas y personas, junto a cotizaciones obligatorias, tarifas por servicios específicos y endeudamiento (que a su vez debe ser financiado por impuestos y tarifas futuros).

La tributación ha acompañado desde sus orígenes a las economías modernas basadas en intercambios más o menos descentralizados. También lo ha hecho esa otra institución fundamental de la economía mercantil: la *moneda*. En esta, los bancos otorgan créditos a las empresas y a los consumidores. Esta moneda creada permite las transacciones, que hacen posible el pago progresivo de las sumas prestadas. En cada período de tiempo, las cuentas entre agentes y su agregación por los diversos bancos no están necesariamente sincronizados, lo que requiere de un mercado de refinanciamiento interbancario. Este puede funcionar correctamente en tanto no se presenten simultáneamente retiros de liquidez por las empresas o el público. Para prevenir las crisis financieras, se constituyeron históricamente en los diversos Bancos Centrales. Estos hacen las veces de prestamistas de última instancia. Fijan la tasa de interés base para el refinanciamiento bancario y constituyen un seguro de fluidez de las transacciones en presencia de interrupciones en la cadena de pagos que, siendo eventualmente originadas en situaciones puntuales, pueden extenderse a todo el sistema bancario frente al riesgo de no recuperar sus activos financieros. Sin Bancos Centrales estatales, los intercambios mercantiles difícilmente pueden organizarse evitando crisis periódicas de la cadena de pagos y haciendo frente al llamado "riesgo sistémico" de los sistemas bancarios y financieros. Los bancos emiten moneda de crédito y los bancos centrales emiten la moneda de curso legal en los diferentes

Estados-naciones, creándose así los regímenes monetarios como conjunto de reglas que permiten el funcionamiento del sistema de pago en las transacciones. La emisión de moneda tiene en parte como contraparte, por otro lado, títulos de deuda pública.[16]

La moneda hace posible la descentralización de los intercambios. Hace las veces tanto de medio de intercambio, de unidad de cuenta y de instrumento de reserva. Reposa sobre una relación social de confianza -se dice que la moneda es *fiduciaria*- lo que explica que en la historia haya tomado diversas formas materiales, incluyendo hoy el plástico de las tarjetas de crédito, cuyo valor intrínseco es prácticamente nulo. La confianza en una moneda está necesariamente asociada a la importancia del organismo que la emite, por lo que no es extraño que resulte ser el Estado, a través de sus Bancos Centrales, el encargado de emitirla y administrarla dado su patrimonio y poder reglamentario. Y con los límites y extensión que resultan propios de cada Estado: nadie imaginaría que la moneda con la cual se realicen los intercambios internacionales sea la de algún pequeño país marginal, por estable y serio que sea. Desde la segunda guerra mundial, el grueso de las transacciones internacionales se realiza en la moneda -el dólar- del poder mundial dominante, EE.UU.

La evolución reciente de la economía norteamericana (el doble déficit comercial y presupuestario que se prolonga en el tiempo) le ha hecho perder valor a su moneda frente a otras monedas de grandes economías. En el pasado, los desequilibrios acumulados en la balanza de pagos no le permitieron sostener su equivalencia fija con el oro, suspendiendo la convertibilidad dólar-oro de los bancos centrales (1971) y terminando más tarde con el

[16] Robert Boyer, *Théorie de la régulation,* Editions la Découverte, Paris, 2004.

sistema internacional de tipos de cambio fijo estructurado al final de la segunda guerra mundial para darle estabilidad a la economía mundial (acuerdos de Bretton-Woods de 1944), reemplazado por el sistema de tipos de cambios flexibles prevaleciente hasta hoy. La inestabilidad que es propia de esta flexibilidad, que puede beneficiar a países particulares en circunstancias particulares mediante devaluaciones competitivas, llevó a diversos países de Europa a unificar sus monedas (trece de los actuales veintisiete estados miembros de la Unión Europea) a partir de 1999.

Los sistemas de intercambio y de financiamiento nacional e internacional están sujetos a variadas reglas estatales, algunas de ellas necesariamente supranacionales, especialmente en el ámbito del comercio y las finanzas (con las llamadas regulaciones prudenciales), sin las cuales las economías de mercado acentuarían su tendencia a desarrollar crisis cíclicas en ausencia de control del riesgo financiero, como ocurrió con gran violencia en la gran crisis de 2008.[17]

Junto a los tributos y a la moneda, hacer posible los intercambios mercantiles supone que la determinación de los precios pueda hacerse en base a productos comparables (calidad, volúmenes), características que no se presentan de manera necesariamente espontánea. Así, en los mercados suelen prevalecer *asimetrías de información* y conductas llamadas de *riesgo moral y selección adversa* por la moderna economía de la información. Introducir simetrías de información respecto de los productos que son objeto de intercambio mercantil es una condición previa al funcionamiento del mercado y a su perdurabilidad, de lo que históricamente se han hecho responsables diferen-

[17] Michel Aglietta y Laurent Berrebi, *Désordres dans le capitalisme mondial*, Editions Odile Jacob, Paris, 2007.

tes instituciones sociales y estatales, desde las corporaciones medievales hasta los modernos sistemas de protección del consumidor mediante garantías y certificaciones de la calidad, y cuya ausencia resulta ser un factor perturbador de los mercados, de desconfianza de los inversores y consumidores e inhibidor del desarrollo[18].

Los intercambios en los mercados de los llamados factores de producción están también basados en precios (intereses y otras formas de remuneración del capital, y salarios y otras formas de remuneración de la fuerza de trabajo) e igualmente sujetos a regulaciones. Estas incluyen una vasta gama de temas, y en especial las mencionadas condiciones de funcionamiento de las instituciones financieras, así como de los contratos de trabajo y la fijación de salarios mínimos (precios) y horas máximas de desempeño diario y semanal (cantidades), incluyendo procesos de negociación colectiva más allá de la relación bilateral empleador-empleado, que pueden llegar a ser exitosamente centralizadas como en diversos países europeos, junto a variados procedimientos más o menos efectivos de involucramiento de los asalariados en los resultados de la producción.

Los intercambios en los mercados son entonces descentralizados y basados en precios, pero con regulaciones estatales de las condiciones de los contratos y de las modalidades en que se realiza la oferta, mientras se practica la fijación pública de precios en al menos ámbitos tan importantes como las tasas de interés de refinanciamiento y las tarifas monopólicas de servicios básicos, además de reglas territoriales, sanitarias y ambientales aplicables al proceso productivo. Los intercambios descentralizados

[18] George Akerlof, *An economic theorist's book of tales*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.

tienden además a ser inestables: cuando aumenta el precio de un bien, también aumenta el ingreso de quienes lo venden. Por tanto, su demanda puede aumentar (efecto ingreso) o disminuir (efecto precio), tratándose de dos efectos opuestos ante una variación de precios (teorema de Sonnenschein). No existe una tendencia espontánea al equilibrio general en el caso de intercambios descentralizados, sino eventuales equilibrios parciales en mercados específicos, de carácter inestable[19].

La pluralidad de dinámicas y agentes económicos en la economía mixta. En las sociedades modernas confluyen, además, diversas dinámicas de asignación de recursos productivos y de acumulación distintas de la de los intercambios descentralizados de bienes privados en mercados atomizados que describen los libros de texto convencionales de microeconomía. En estos mercados ningún agente específico incide teóricamente sobre el proceso económico ni tiene poder en la determinación de los precios. Este proceso es supuestamente guiado espontáneamente hacia la asignación de los recursos escasos a sus usos más productivos. Pero esta no es una descripción adecuada de los mecanismos económicos de mercado.

En primer lugar, está presente en las economías mixtas la dinámica de las economías de escala y de la mundialización de los mercados y las marcas, que en áreas cada vez más significativas de producción y distribución inducen una fuerte concentración de la oferta en pocos agentes, a lo que se agrega el peso de los monopolios naturales en muchos servicios básicos (cuya provisión es óptima con un solo agente de producción). Esto lleva en el primer

[19] Bernard Guerrien y Sophie Jallais, *Microeconomía. Una Presentación Crítica*, Maia Ediciones, Madrid, 2008.

caso a políticas públicas de promoción de la competencia y en el segundo a la fijación de tarifas o la producción pública para evitar los abusos de posición monopólica.

En segundo lugar, se ha ampliado el peso de los bienes públicos, es decir de la vasta gama de bienes cuyo consumo es colectivo o semicolectivo. De ellos depende crucialmente buena parte de la calidad de la vida moderna (seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, salud pública) y que los agentes económicos privados no pueden o deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, sobre la base de su financiamiento y reglamentación por el sector público) y cuya oferta se genera en el proceso político de determinación de la tributación y el gasto fiscal.

En tercer lugar, está presente la dinámica que genera la producción de bienes privados de consumo rival pero con fuertes externalidades positivas más allá de su intercambio bilateral y que la sociedad necesita y demanda crecientemente (educación, atención de salud, redes de comunicación). También está presente la dinámica de las externalidades negativas (polución e impacto de la producción sobre los ecosistemas), cuyo peso es cada día mayor conforme aumentan las capacidades productivas y la población, y por tanto las emisiones dañinas local o globalmente, como las de gases con efecto invernadero. Los bienes con externalidades positivas pueden ser producidos por empresas privadas o por empresas o servicios públicos y su provisión óptima requiere de regulación de las condiciones de oferta y de subsidio de sus precios. Por su parte, las interferencias sobre los ecosistemas requieren de políticas públicas de contención y mitigación de nivel local, nacional y global, especialmente frente al cambio climático.

En cuarto lugar, el funcionamiento macroeconómico no se entendería al margen de la dinámica de los sistemas

de transferencias universales de seguridad social y de distribución de ingresos a los más necesitados. Estos tienen diversas magnitudes y modos de financiarse según los modelos de desarrollo adoptados por los diferentes países, y que incluye a la economía social sin fines de lucro que satisface necesidades al margen del mercado y provee una proporción en ciertos casos considerable de los empleos que la economía de mercado convencional no crea.

Las economías contemporáneas son adicionalmente mixtas porque *los agentes de producción no son sólo las empresas de propiedad privada con fines lucrativos ni estos son unívocos en sus motivaciones.*

La esfera económica más importante suele ser aquella en la que predomina la rentabilización de los activos involucrados en el proceso económico, en una constante dinámica de acumulación de capital, pues en las economías mixtas la forma más frecuente de organización de las unidades productivas de bienes y servicios es la de empresas de propiedad privada maximizadoras de utilidades. No obstante, en muchas naciones y regiones es significativa la presencia de unidades productivas de economía familiar de subsistencia, de economía campesina y de economía social sin fines de lucro. En especial, no debe subestimarse la magnitud y el rol de las actividades y redes económicas no mercantiles (familiares, comunitarias, asociativas), cuyas motivaciones son distintas al lucro y la mera persecución del interés individual (cooperación, reciprocidad, altruismo[20]) y que llegan a representar una proporción importante de la actividad económica, incluso en las economías más avanzadas.

---

[20] Estas distinciones se encuentran en Ernst Fehr y Simon Gächter, "Fairness and retaliation: the economics of reciprocity", *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

En este sentido, para el historiador Fernand Braudel lo que articula a la economía es lo que denomina la *tripartición en pisos*, por lo que esta no debiera representarse solo como conjunto de mercados con agentes homogéneos y atomizados. El "primer piso" lo define como la diversidad de prácticas que constituyen la base socio-cultural de la producción, frecuentemente en el marco de una economía familiar y local, con presencia de donaciones y contradonaciones recíprocas. Un "segundo piso" lo conforma, en su visión, la estructura de intercambios de mercado con múltiples oferentes y demandantes en situación competitiva informados mediante el sistema de precios, es decir la situación que describen los libros de texto convencionales sobre microeconomía. El "tercer piso" lo define como aquel en que predomina el capital financiero y productivo concentrado, y que identifica con el capitalismo propiamente tal. En palabras de Braudel:

> "En la cumbre están los monopolios, debajo la competencia reservada a las pequeñas y mediocres empresas. (…) Hay un margen inferior, más o menos grueso, de la economía –llámenla como quieran, pero existe y está hecha de unidades independientes. Entonces no digan tan rápido que el capitalismo es el conjunto de lo social, que envuelve a nuestras sociedades enteras (…). Hay hoy día aún, como en el siglo 18, un amplio primer piso que, al decir de economistas, representa hasta 30% y 40% de las actividades en los países *industrializados* del mundo actual. Este volumen, al margen de los mercados y de los controles del Estado, recientemente estimado y que sorprende por su amplitud, es la suma del fraude, del trueque de bienes y servicios, del "trabajo negro", de la actividad de los hogares, esta economía de la casa que, para Santo Tomás de Aquino, era la *economía pura* y que subsiste hasta nuestros días. La "tripartición", la eco-

nomía de pisos cuya importancia antigua he reconocido, sigue siendo un modelo, una guía de observación para el tiempo presente[21].

Así, los intercambios en los mercados en los que la maximización del interés propio es el incentivo principal de múltiples demandantes (consumidores) y oferentes (productores) privados, y en ocasiones de propiedad pública o social, no son los únicos que conforman la economía. Existen diversos actores económicos, aunque de entidad y poder muy diferentes.

El aumento del peso del Estado en las economías de mercado desarrolladas. En este contexto, no es de extrañar el incremento del peso del sector publico en la economía si se compara la situación actual con la de hace un siglo o la hace medio siglo (ver el cuadro 1). El peso del Estado en la economía puede medirse de diversas maneras: el empleo público como proporción del empleo total, la producción empresarial pública como proporción de la actividad económica, *o el gasto de gobierno como proporción del gasto total de la economía.* Este último indicador es el más utilizado para comparaciones del peso del sector público en las economías nacionales, en su acepción de gasto del gobierno general como proporción del PIB, entendido como el gasto del gobierno central más la administración territorial.

El PIB es la agregación del valor de los bienes y servicios producidos en un período determinado, descontando el valor de sus consumos intermedios. Es entonces la suma del valor agregado en cada actividad económica en cada período de tiempo (con mediciones usualmente

[21] Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVè-XVIII è siècle,* Gallimard, Paris, 1979.

anuales). Esa producción es comprada por los agentes económicos que consumen y por los que invierten, además de ser vendida en el exterior del territorio nacional. El gobierno también consume (bienes y servicios que adquiere) e invierte (en infraestructuras diversas que construye y repara). De ese modo se calcula su peso en la economía.

El sector público moderno incluye el *gobierno central* con toda su variedad de políticas y gastos públicos en bienes y servicios que produce y provee a través de los ministerios y servicios estatales nacionales. A los órganos del gobierno central deben agregarse los órganos gubernamentales territorialmente descentralizados, como los municipios y demás entidades subnacionales en los Estados unitarios o federales (provincias, departamentos, regiones o estados federados, según los casos) que realizan tareas y prestan servicios de acuerdo a las competencias que tienen a su cargo.

Más allá de los debates normativos acerca del tamaño óptimo del Estado o de las razones de su expansión, se ha experimentado en el siglo 20 un incremento generalizado del peso del gasto del gobierno en la economía, con una cierta disminución desde 1990 en algunos casos (países nórdicos y España) e incrementos en otros (Francia, Alemania y Reino Unido).

La agregación de estos dos ámbitos constituye el *gobierno general*. Las *empresas públicas*, que cobran a los usuarios precios de mercado o subsidiados por sus servicios, sean estas empresas financieras o no financieras, son también parte del sector público. La suma del gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas financieras y las no financieras constituyen el sector público global.

Recuadro 1: Medición del gasto público y Ley de Wagner

Si el PIB = Oferta Agregada
= ∑ Valor Bruto de Producción-Consumos Intermedios
= ∑ Valor Agregado
= Demanda Agregada
= Consumo + Inversión + Exportaciones netas + Gasto de Gobierno (G),

entonces la relación G/PIB es la que será utilizada para medir el peso del gobierno en la economía.

Si G es el gasto de gobierno, PIB el equivalente de la demanda agregada y H el número de habitantes, la ley de Wagner postula que la relación

$$G/PIB = f(PIB/H)$$

es con dG/dPIB superior a 0, es decir con una elasticidad de los gastos

Más allá de las fluctuaciones de corto plazo, es posible distinguir al menos cuatro categorías de economías mixtas desde el punto de vista del peso del Estado en su economía:

- Las *economías con muy alto gasto público*, es decir Suecia y otros países nórdicos, así como también Francia (que tiene además un importante sector de empresas públicas), con gastos del gobierno general superiores al 50% del PIB respectivo.
- Las *economías con alto gasto público,* categoría que incluye a la mayoría de las economías europeas, con gastos públicos superiores a 40% del PIB.
- Las *economías con gasto público intermedio*, es decir EE.UU., Japón y diversos países del sudeste asiático, con gastos públicos entre 30% y 40% del PIB y un sector público empresarial poco significativo.
- Las *economías con bajo gasto público*, es decir menor al 30% del PIB, incluyendo a la casi totalidad de las economías de menor ingreso por habitante. Las economías subdesarrolladas suelen tener Estados de tamaño relativo menor que el de las economías maduras y sus instituciones públicas son más débiles.

En América Latina, Brasil, Argentina y Uruguay tienen el gasto del gobierno general más alto y México uno de los más bajos.

La discusión sobre las causas del crecimiento del gasto público. Esta evolución hacia un mayor peso del Estado ha sido objeto de discusión y controversia desde el siglo 19. En 1855 el economista alemán Adolph Wagner enunció la ley que lleva su nombre, basada en la observación empírica, según la cual los gastos públicos tienden en el largo plazo a crecer a un ritmo superior al del ingreso nacional. Esta fue efectivamente la historia económica del siglo 20, con un especial incremento del gasto público en los episodios de guerra y de manera generalizada en materias sociales como educación, salud y seguridad social desde los años 1960.

En efecto, la demanda de intervención pública es una realidad de las sociedades modernas, ya sea que se trate de redistribución, educación, salud, seguridad o protección del ambiente. En contra de esta tendencia se manifiesta una resistencia al incremento de los impuestos, dado que los contribuyentes procuran minimizar con mayor o menor fuerza el esfuerzo que les es solicitado para financiar las tareas públicas que por otro lado demandan. Existe entonces una brecha potencial entre el crecimiento de la demanda por gasto publico y la de los aportes obligatorios, que actúa como factor de moderación de la primera. En ausencia de circunstancias excepcionales, esta demanda por crecimiento de los gastos públicos no puede materializarse, o bien se realiza sin aumento de impuestos, con la consecuencia de incrementar la deuda pública o desencadenar procesos inflacionarios, es decir con aumentos de gasto no sostenibles en el tiempo.

Entre esas circunstancias excepcionales se encuentran las guerras, en que el Estado comprime la demanda para

liberar la oferta en beneficio del esfuerzo bélico, incrementándose la parte del gasto público de modo equivalente. Después de un conflicto, el aumento de impuestos está asumido, con una mayor propensión de los ciudadanos a aceptar la sustitución de gastos de guerra por gastos de protección social, infraestructura y educación.

Un enfoque alternativo proviene de la llamada *escuela del Public Choice*[22], cuyo punto de partida es otro: contrariamente a lo enunciado por la ley de Wagner, el Estado no produciría "bienes superiores" (aquellos cuya elasticidad ingreso es superior a uno) sino "bienes normales" (aquellos cuya elasticidad ingreso es unitaria), pero demandados por algunos agentes más que por otros. Pero como el financiamiento de estos bienes se reparte entre el conjunto de los miembros de la colectividad, se constituirían numerosos grupos de presión, que se organizarían e invertirían para procurar que el Estado provea los bienes que los benefician en particular, con una carga fiscal que se disemina entre todos los contribuyentes, obteniendo estos grupos una ganancia neta a costa del resto de la colectividad. La política fiscal más apropiada es, en este enfoque, la que minimiza el gasto fiscal y las intervenciones del Estado, pues presume, además, que las fallas de mercado suelen ser menos graves que las fallas que el Estado presenta al intervenir en la economía, pues o bien la burocracia persigue su propio interés antes que el del público o bien intervendría en función de grupos de presión y de su búsqueda ilegítima de renta que pueden resultar más costosos a la colectividad que la situación que origina la intervención.

---

[22] Ver James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy*, The University of Michigan Press, 1962.

Cuadro 1
Evolución histórica del gasto del gobierno general, % PIB

Países	1920	1937	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Gasto Elevado								
Suecia	8,1	10,4	31	42,8	60,1	61,7	57,3	56,6
Francia	27,6	29	34,6	38,5	46,1	50,7	52,5	53,8
Italia	22,5	24,5	30,1	32,8	41,9	54,4	46,9	48,2
Holanda	13,5	19	33,7	41,3	55,8	54,8	45,3	45,7
Alemania	25	42,4	32,4	38,3	47,9	44,5	45,8	46,7
Noruega	13,7	..	29,9	34,9	43,9	54	42,7	42,6
Reino Unido	26,2	30	32,2	37,2	43,4	42,2	37,5	45,5
España	9,3	18,4	18,8	21,6	32,2	43,4	40	38,2
Gasto Intermedio								
Japón	14,8	25,4	17,5	19	32	31,8	38,3	37,3
EE UU	7	8,6	27	30	31,4	37,1	34,2	36,4
Australia	..	..	..	..	..	36,2	35,7	35,0
Brasil	..	..	..	..	22,7	26,4	30,4	33,4
SurCorea	..	..	..	..	19,3	19,7	23,8	28,1
Gasto Inferior								
Argentina	..	..	..	..	19,2	16,1	21,5	26,8
Uruguay	..	..	..	..	20,0	22,5	23,6	26,2
Chile	13	20	25	31,5	27,1	22,1	24,4	21,1
Perú	..	..	..	..	17,5	11,6	13,9	15,1
México	..	..	..	..	11,9	12,6	12,1	11,0

Fuentes: Para países de la OCDE, a partir de VitoTanzi y Ludger Schuknecht, "Reconsidering the fiscal role of government: the international perspective", *American Economic Review,* 87, 2, 1997, y *OCDE in Figures, 2006-2007.* En el caso de Chile, la información es para 1900, 1930 y 1960 según INE, *Estadísticas de Chile en el siglo XX,* 1999. En 1970 y 1980 se refiere al gasto del gobierno general según Felipe Larraín en *El sector público y la crisis de América Latina*, FCE, México, 1990, y desde 1990 en adelante según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas,*1987-2003 y 2006. La información para otros países de América del Sur proviene de CEPAL y se refiere a los ingresos del gobierno central.

Por su parte, William Baumol, en su *teoría del incremento diferencial de productividad* entre sectores de la economía, sostiene que las actividades de producción de bienes (manufacturas diversas) suelen experimentar fuertes y sistemáticos incrementos de productividad, es decir de producción por trabajador, mientras en otras actividades es muy difícil economizar el trabajo utilizado por unidad producida a lo largo del tiempo[23]. El ejemplo de referencia es el del peluquero (que no puede disminuir sustancialmente el tiempo necesario para un corte de pelo), extensible a múltiples actividades de servicio público, como la educación (donde un profesor impartirá su materia en un tiempo difícil de reducir), la salud (donde el médico no puede atender a las personas en cada vez menos tiempo) o la cultura (donde un concertista demorará siempre el mismo tiempo en ejecutar una pieza musical). En consecuencia, los servicios, incluidos los públicos, se otorgan a un precio relativo creciente, lo que estimula el incremento del costo de estas actividades. Si no puede economizar en el tiempo tanto trabajo como en otras, y si es necesario remunerar ese trabajo de manera más o menos del mismo modo que el promedio de la economía, el costo de los servicios públicos aumentará más rápido que el de otras producciones y absorberá una parte creciente del ingreso nacional. El efecto Baumol parte de la observación de la naturaleza de la tecnología de producción del sector público .La hipótesis básica es que la tecnología del sector público es más trabajo intensiva en relación a la tecnología de producción del sector privado y que en el sector público es más difícil la sustitución de trabajo por capital, a medida que el costo laboral aumenta.

---

[23] William J. Baumol y William G. Bowen, "On the performing arts: the anatomy of their economic problems", *American Economic Review*, 1965.

El Estado y el sector privado compiten por la mano de obra, lo que se refleja en un incremento en el salario y en el costo de producción, dando como resultado un precio mayor. La mayoría de los estudios empíricos realizados reflejan una demanda inelástica de bienes públicos, lo que no debería sorprender, considerando el hecho de que muchos bienes públicos no tienen sustitutos próximos y resultan imprescindibles. Para que se verifique el efecto Baumol la demanda de bienes y servicios públicos debe ser inelástica respecto a los precios.

Más allá de estas diversas interpretaciones, el desarrollo económico de los países industriales se ha acompañado de un incremento generalizado, de mayor o menor intensidad según los tipos de países y sus modelos de Estados de Bienestar, del gasto público. En cambio, el gasto público es bajo en los países en desarrollo y la suerte reciente de estos países ha sido diversa, destacando por un lado el fracaso en América Latina del debilitamiento del Estado desde la década de los setenta en virtud de las políticas del llamado "Consenso de Washington" y por el otro el impresionante despegue en la últimas cuatro décadas de países del sudeste asiático y recientemente de China, con importantes roles dinamizadores del Estado. Sin embargo, reúne un cierto consenso "el papel de tres factores que han adquirido o recuperado prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social" [24]. El manejo del riesgo macroeconómico y social es precisamente el fundamento de los estados de bienestar modernos.

---

[24] Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido,* Banco Mundial, Washington, 2005.

Las teorías económicas vigentes, además de procurar explicar las razones del crecimiento del gasto público, consideran necesarias, desde su diversidad, un cierto número de tareas públicas, como veremos a lo largo de este texto. Se puede distinguir entre ellas, según el grado de consenso que suscitan, tres grandes áreas: las funciones del Estado mínimas, las intermedias y las dinámicas.

Tabla 1: Funciones del Estado

Tipo de funciones
A. Funciones mínimas: suministro de bienes públicos
Esfera política
Defensa
Justicia
Orden público
Esfera económica y social
Derechos de propiedad
Infraestructura
Salud pública
Producción de conocimiento
B. Funciones intermedias: externalidades, riesgos y redistribución
Gestión de externalidades
Educación
Protección del ambiente
Cobertura de riesgos colectivos e individuales
Política macroeconómica
Asistencia frente a catástrofes
Pensiones
Seguro de salud
Condiciones de empleo y seguro de desempleo
Redistribución de ingresos
Subsidios a las familias
Subsidios a los más pobres
Subsidios a los desempleados y salarios mínimos
C. Funciones dinámicas: política industrial
Regulación de monopolios naturales
Política de competencia
Política de fomento y coordinación productiva
Protección del consumidor
Acceso a activos de producción

Las *funciones mínimas*, que no provocan mayor controversia sobre su necesidad, son las normalmente asociadas a la provisión de bienes públicos de consumo colectivo que provee el gobierno o bien no provee nadie, algunas asociadas al tradicional Estado gendarme (defensa, justicia, seguridad) y otras al Estado moderno, como la salud pública y la producción de conocimiento.

Las *funciones intermedias* agrupan a las actividades parcialmente subsidiadas (como educación y ambiente, dado su efecto beneficioso sobre la sociedad además de sobre el individuo) o las prohibidas o multadas (como las contaminaciones). También se incluye aquí a las importantes acciones de minimización de riesgos colectivos (regulación macroeconómica a través de la política fiscal, monetaria, financiera y cambiaria, prevención y acción frente a catástrofes) o individuales (seguros de salud para el caso de las enfermedades, de pensiones para prever situaciones de vejez o invalidez sin ingresos, de condiciones de empleo y de pérdida del empleo, para apoyar el riesgo de abuso en la relación laboral y/o a los que han perdido temporalmente su ocupación remunerada). Se incorpora en esta categoría de funciones intermedias a las distintas redistribuciones de justificación extraeconómica, destinadas a apoyar mediante el proceso presupuestario a determinados grupos en la sociedad (con frecuencia a las familias con hijos, a las personas más pobres de distintas edades, a los desempleados). Estas intervenciones son normalmente materia de controversia, especialmente en cuanto a su magnitud e intensidad.

Por último, las *funciones dinámicas* constituyen intervenciones directas en la actividad económica desde el lado de la oferta, lo que incluye la promoción de la competencia, la regulación de monopolios y la protección del consumidor, los distintos componentes de la política industrial (política comercial y de fomento de mercados,

de investigación y desarrollo, de localización territorial y aglomeración sectorial, es decir diversas actividades de coordinación de la actividad económica) y por último las distintas políticas de acceso a la propiedad (reforma agraria, subsidio de la pequeña empresa o de la economía social sin fines de lucro). Esta tercera gran área de la intervención del Estado es la que usualmente provoca mayores controversias en el ámbito académico y político.

Los Estados de Bienestar. El *Estado de Bienestar* es el tipo de Estado en el que sus funciones económicas y sociales han tenido históricamente un mayor desarrollo en el contexto de las economías mixtas. Se trata de una concepción del rol del Estado, emergida en Europa y desarrollado después de la segunda guerra mundial con mayor envergadura, que le atribuye el deber de jugar un papel activo en la promoción del crecimiento económico, en la provisión de protección social a los ciudadanos y de corrección de las injusticias sociales que emanan de la economía de mercado. El Estado de bienestar se contrapone a la visión liberal del *Estado mínimo*, en el que la intervención pública se limita a las funciones de «gendarme» (policía, fuerzas armadas, justicia).

La historia del rol del Estado desde la revolución industrial puede resumirse en un lento paso del Estado Gendarme tradicional al Estado de Bienestar moderno. La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias *ex ante* (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección), al margen de la voluntad de trabajar. La visión británica de William Beveridge, desarrollada durante la Segunda Guerra Mundial (1942) en

previsión de la posguerra, admite las transferencias *ex ante* hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de "solidaridad social" y no solo de "seguridad social", dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas (1795), al calor de su participación en las revoluciones norteamericana y francesa, de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, son el origen de la actual corriente "universalista e incondicional" del Estado de bienestar[25].

El nivel del gasto público está ampliamente determinado por el tamaño del *Estado de bienestar* en cada nación, y especialmente por las transferencias de seguridad social. Las diversas economías mixtas contemporáneas realizan importantes gastos públicos ya no sólo en la tarea tradicional del *Estado mínimo* (seguridad interna y externa, sistemas de justicia), sino también en el desarrollo de infraestructuras, en la educación y en seguros y transferencias sociales mediante seguros públicos de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio y subsidios a las familias y a las personas necesitadas.

En el caso de los países industriales, diversos autores, siguiendo a Gosta Esping-Andersen, han distinguido tres tipos de Estados de Bienestar según su mayor o menor capacidad redistributiva de sus sistemas de impuestos y gastos públicos (nórdicos o socialdemócratas, continentales o cristianodemócratas y liberales o residuales anglosajones)[26]. Tanto en materia de reducción de la desigualdad

---

[25] Ver Philippe Van Parijs, *Refonder la solidarité,* Les Edtions du Cerf, Paris, 1996.

[26] Evelyne Huber, John D.Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001; André Sapir, "Globalisation and the reform of european social models", *Bruegel Policy Brief,* Noviembre 2005, nª1, y Gosta Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne,* Presses Universitaires de France, Paris, 2007.

como de la pobreza relativa, sus capacidades de modificar la situación de ingresos resultante del funcionamiento de la economía de mercado son más o menos robustas, pero en todos los casos de significativa amplitud. El cuadro 2 reseña que para la población en edad de trabajar la desigualdad de ingresos (medida según el coeficiente de Gini) y la pobreza (medida en porcentaje de la mediana de ingresos) cambian sustancialmente después de aplicar tributos y gastos públicos, con más intensidad en el caso de los Estados de bienestar nórdicos que en el caso de los de tipo continental o angloamericano.

Cuadro 2: Desigualdad y Pobreza por tipos de Estados de Bienestar, antes y después de impuestos y transferencias, 1995

Tipo de Estado de Bienestar	Desigualdad en la población en edad de trabajar (Gini)		Pobreza en la población en edad de trabajar (%)	
	Ingreso de mercado (*)	Ingreso dispon. (**)	Ingreso de mercado (*)	Ingreso de dispon. (**)
1. Estados de Bienestar Socialdemócratas	0,350	0,208	18,8	4,0
2. Estados de Bienestar Cristianodemócratas	0,350	0,258	15,6	7,0
3. **Estados de Bienestar Liberales**	0,422	0,320	20,5	12,0
Promedio simple	0,376	0,266	18,1	7,6

Fuente: Evelyne Huber, Jennifer Pribble, John D. Stephens, "The Politics of Effective and Sustainable Redistribution", en Antonio Estuche, Danny Leipziger (eds.), *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, The World Bank, Washington D.C., Forthcoming, 2008. (*) Ingresos antes de impuestos y transferencias (**) Ingresos después de impuestos y transferencias. Países 1: Suecia, Noruega, Demarca, Finlandia. Países 2: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia, Suiza. Países 3: Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos.

Por nuestra parte, hemos distinguido los Estados de bienestar de tipo escandinavo, los otros europeos con alto gasto público y los liberales, es decir aquellos países

desarrollados tradicionales o de crecimiento reciente con gasto público más bajo. Los de tipo escandinavo y europeo tienen un muy alto gasto público, un desempeño económico en los últimos 25 años que es similar a los demás desarrollados, con una tasa de desempleo comparable, pero con mayor gasto público en educación, más altas transferencias de seguridad social y diferencias de ingresos sustancialmente menores que aquellos países de capitalismo liberal (cuadros 3 y 4). Los Estados de bienestar escandinavos –de sello socialdemócrata clásico- se distinguen de los otros Estados de bienestar europeos y de los de tipo liberal por el mayor peso de la tributación directa, con una alta incidencia de los impuestos a la renta de las personas y a las utilidades de las empresas en su estructura tributaria, y por las menores desigualdades de ingreso que exhiben, sin que se encuentre evidencia de un desempeño económico menos dinámico.

El PIB crece de modo relativamente similar en los países desarrollados con alto gasto público y en los con menor gasto. Y el bienestar de los grupos de menores ingresos es mayor, especialmente por la disposición de un mayor volumen de bienes públicos y de transferencias de seguridad social a los más necesitados. Diversos países con un gasto público superior al 50% del PIB y muy amplias transferencias de seguridad social, financiados con altas tasas medias y marginales de impuesto a la renta, se cuentan entre las economías más ricas del mundo en términos de PIB por habitante, con crecimientos mayores al promedio de los países industrializados y al de muchos países de gobiernos más pequeños que cobran menos impuestos.

La historia de los Estados de bienestar ha sido permanentemente acompañada de pronósticos de crisis. Fue a partir de su propia expansión significativa a partir

de los años 1950 que emergió la primera crítica y el pronóstico de que impediría el crecimiento económico estable. Esto fue desmentido por la edad de oro del capitalismo de posguerra y sus tasas de crecimiento que están entre las más altas de la historia económica. En los años 1960, se diagnosticó una segunda crisis, en este caso por la insuficiencia de sus mecanismos para establecer grados suficientes de equidad y disminución de la pobreza, lo que llevó a un aumento de los beneficios y de su cobertura en un contexto de dinamismo económico y de episodios de revuelta social (mayo de 1968). Hacia fines de los años 1970, fue la OCDE -entidad que reúne a los países industrializados- la que diagnosticó una tercera crisis, resaltándose las supuestas consecuencias negativas del Estado de bienestar sobre el crecimiento, en un contexto de *stagflación* y desempleo, y la revolución de las expectativas que habría generado con su secuela de "excesiva" carga fiscal. La recuperación del ciclo económico atemperó estas visiones en las dos décadas siguientes, aunque se generalizó, con el fin del "fordismo", la tendencia al incremento de la desigualdad de ingresos en los países industrializados, primero en EE.UU y el Reino Unido en la década de los años 1970 y luego el resto de estos países en la década de 1980.

Cuadro 3
Desempeño social de los Estados de Bienestar

Países	Distribución del ingreso 20-20 1993-2000	Transfe-rencias Seguridad Social/ PIB 2005	Esperanza de vida al nacer (años) 2003	Gasto Público Educación / PIB 2000-2002	Gasto Público Salud/PIB 2002
Estados de Bienestar Escandinavos					
Finlandia	3,8	16,6	78,5	6,4	5,5
Noruega	3,9	13,6	79,5	7,6	8
Suecia	4	17,4	80,2	7,7	7,8
Dinamarca	4,3	16,2	77,2	8,5	7,3
Promedio	***4***	***16***	***78,9***	***7,6***	***7,2***
Otros Estados de Bienestar Europeos					
Alemania	4,3	19,2	78,4	4,6	8,6
Bélgica	4,5	16	78,1	6,3	6,5
Austria	4,7	18,8	78,6	5,7	5,4
Países Bajos	5,1	11,2	78,6	5,1	5,8
Francia	5,6	17,9	79,4	5,6	7,4
Italia	6,5	17,1	79,9	4,7	6,4
Reino Unido	7,2	13,4	78,5	5,3	6,4
Promedio	***5,4***	***16,2***	***78,8***	***5,3***	***6,6***
Estados de bienestar liberales					
Japón	3,4	11,3	81,8	3,6	6,5
Canadá	5,8	10,2	79,7	5,2	6,7
Suiza	5,8	12,1	80,4	5,8	6,5
Irlanda	6,1	9	77,8	5,5	5,5
N. Zelandia	6,8	10,5	78,7	6,7	6,6
Australia	7	8,4	80,3	4,9	6,5
EE.UU.	8,4	12	77,2	5,7	6,6
Promedio	***6,2***	***10,5***	***79,4***	***5,3***	***6,4***
Chile	**18,7**	**5,5**	**77,9**	**4,2**	**2,6**

Fuente: A partir de *OCDE in Figures*, 2005, y PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005 y DIPRES I*nforme de las Finanzas Públicas, 2006* para Chile.

Cuadro 4
Desempeño económico de los Estados de Bienestar

Países	PIB /Hab. US$ ppc 2005	Gasto Gobierno General/ PIB 2005	Impuesto a renta y utilidades/PIB 2001	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1975-2003	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1990-2003	Tasa de desempleo (%) 2004
Estados de Bienestar Escandinavos						
Suecia	32 700	56,9	22	1,6	2,0	6,6
Dinamarca	34 400	53,2	29	1.6	1,9	5,7
Finlandia	31 400	50,7	19	2,0	2,5	8,8
Noruega	43 200	42,6	21	2,8	2,9	4,5
Promedio	***35 425***	***50,9***	***23***	***1,6***	***2,3***	***6,4***
Otros Estados de Bienestar Europeos						
Francia	30 200	53,8	12	1,7	1,6	10,1
Bélgica	32 500	50,1	18	1,9	1,8	12,0
Austria	33 600	49,9	14	2,1	1,8	5,0
Italia	28 500	48,2	15	2	1,5	8,1
Alemania	29 800	46,7	10	2	1,3	9,9
Países Bajos	34 200	45,7	11	1,8	2,1	5,0
Reino Unido	32 100	45,5	15	2,1	2,5	4,7
Promedio	***31 557***	***48,6***	***14***	***1,9***	***1,8***	***7,8***
Estados de bienestar liberales						
N. Zelandia	25 300	36,7	20	1,0	2,1	3,9
Canadá	33 600	40,5	17	1,6	2,3	7,2
Japón	30 500	37,3	9	2,4	1,0	4,7
EE.UU.	41 900	36,4	15	2,0	2,1	5,5
Suiza	36 200	36,7	13	1,0	0,5	4,2
Australia	32 900	35,0	18	1,9	2,6	5,4
Irlanda	39 200	33,7	13	4,5	6,7	4,4
Promedio	***34 229***	***36,6***	***15***	***2,1***	***2,5***	***5,0***
Chile	**10,3**	**23**	**4**	**4,0**	**4,1**	**8,5**

Fuentes: A partir de *OCDE in Figures*, 2006-2007 y *OCDE Economic Outlook 79*, 2005, e *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, 2005.

Las "nuevas desigualdades" se han manifestado de diferente manera, por su parte, según el tipo de Estado de Bienestar. Existe, de acuerdo a Gosta Esping-Andersen, una tendencia general hacia una mayor desigualdad en la variable relevante, el ingreso disponible de los hogares, aunque se ha revertido en parte a fines de los años 1990: "como se podría esperar, la tributación y la redistribución ayudan a disminuir las desigualdades de mercado, en particular en los fuertes estados de bienestar de escandinavia (…). Los datos sugieren que en Italia, Suecia, el Reino Unido y EE.UU. son los de más abajo los que están perdiendo, pero son sobre todo los de más arriba los que están aumentando sus ingresos. En la mayoría de los otros países el efecto principal viene del deterioro de los de más abajo. La situación cambia cuando examinamos los ingresos de mercado. En este caso, observamos una convergencia casi perfecta entre países (siendo Alemania la única excepción) con ganancias sustanciales para los dos primeros deciles y pérdidas en el de menos ingresos"[27].

En este contexto, la temática de la crisis del Estado de bienestar vuelve por sus fueros, consagrada por la OCDE en su conferencia de 1997. En la actualidad, siempre de acuerdo a Esping-Andersen, los asuntos en discusión se remiten a tres factores de crisis: "las consecuencias laborales de la globalización (es decir la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada, mayor precariedad); el envejecimiento poblacional provocado en el largo plazo por los cambios demográficos (es decir, bajos niveles de fecundidad sumados a la longevidad); y los cambios revolucionarios operados en lo atinente a estructura familiar (es decir, la transformación

[27] Gosta Esping-Andersen, "Inequality of incomes and opportunities", en Anthony Giddens y Patrick Diamond (eds.), *The new egalitarianism,* Polity Press, Londres, 2005.

del rol de la mujer y la creciente inestabilidad familiar)"[28]. Este autor sugiere interpretar los fenómenos en curso desde el punto de vista del *régimen de bienestar* constituido por la tríada mercados (básicamente el empleo), familias y política social pública, pues para los individuos su bienestar depende de los recursos que provienen de su inserción en el empleo (salario actual y diferido en los mecanismos de seguro de desempleo, pensiones y salud), las relaciones familiares (solidaridad familiar, transferencias por separación) y los beneficios sociales (bienes públicos, ayudas a los más desfavorecidos). La situación económica en el mundo con el brusco cambio tecnológico y sus aumentos de productividad (propios de la economía del conocimiento) y la expansión de los servicios de bajo aumento de productividad replantea los mecanismos de equilibrio entre generación de empleo e igualdad social.

Algunos Estados han optado por un mayor énfasis en el estímulo a la inserción en el trabajo (políticas de capital humano) y a la estabilidad familiar. Otros constatan que si los mercados y las familias proveen cada vez menos bienestar, una demanda sobrecargada sobre el Estado estará más presente, salvo que el Estado de bienestar atienda a las personas de edad y simultáneamente a las familias jóvenes, equipándolas para la inserción productiva de calidad y alta productividad, maximizando el empleo de la mujer, erradicando la pobreza en la infancia, flexibilizando el ciclo de vida con educación permanente para salir de situaciones desventajosas mediante segundas y terceras oportunidades y pensiones más tardías o parciales. Pero la temática del retiro o quiebra del Estado de bienestar simplemente no se corresponde con la evolución reciente.

---

[28] Gosta Esping-Andersen, "¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa", en *Presente y futuro del Estado de Bienestar*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2001.

Apertura y protección social: dos caras de una misma moneda. Diversos trabajos demuestran, por otro lado, que una apertura creciente de la economía se asocia a un mayor gasto público. La relación estadística entre el grado de apertura, medido como proporción de los intercambios en el PIB, y el tamaño del gobierno es más frecuentemente positiva que negativa[29]. Esta constatación ha llevado a una nueva interpretación: la globalización no implica necesariamente una declinación del Estado, pues los intercambios crecientes aumentan la vulnerabilidad económica, por lo que un sector público más vasto, especialmente en el ámbito de las políticas de protección social, constituye un contrapeso compensador apropiado.

Dani Rodrik constató en el caso de 23 economías de la OCDE para los años ochenta y principios de los noventa "una asociación positiva no sujeta a error entre el volumen de los gastos públicos (en porcentaje del PIB) y el grado de apertura a los intercambios exteriores". Para el caso de 115 países, la mayor parte de los cuales del mundo en desarrollo, Rodrik constató no sólo una notable relación positiva entre el tamaño del sector estatal (medido aquí por el consumo público) y el grado de apertura al exterior, sino también que el grado de apertura de principios de los años sesenta ofrece una muy buena predicción de la expansión del sector estatal en el curso de los tres decenios siguientes.

En el caso de los países de altos ingresos la correlación más robusta es entre apertura comercial y gastos en seguridad social y en el caso de los países más pobres entre apertura comercial y consumo público, países en los que la dificultad de administración de programas de transfe-

[29] David Cameron, "The expansion of the public economy: a comparative analisis", *American Political Science Review*, 72, 4, 1978.

rencia induce más gasto social público directo, manteniéndose que la asociación es entre mayor riesgo externo y mayor protección social. Las conclusiones de Rodrik son fuertemente relevantes para nuestro análisis, al señalar que las relaciones entre gobierno y mercado pueden ser complementarias más allá de las funciones tradicionales de provisión de bienes públicos, de orden, ley y derechos de propiedad, pues "el ámbito de acción del gobierno ha sido más amplio, no más pequeño, en las economías que toman mayores ventajas de los mercados mundiales", mientras "la evidencia considerada sugiere que las razones tienen que ver con la provisión de seguridad social"[30].

Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector "seguro" en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional. Por tanto, en los países significativamente afectados por impactos externos, el gobierno puede mitigar el riesgo manejando una mayor proporción de los recursos económicos, lo que explica en parte la tendencia al incremento del gasto público desde que la mundialización de la economía se aceleró a mediados de los años 1970.

Las turbulencias de América Latina. El crecimiento económico de América Latina, que vio debilitados a sus Estados desde mediados de la década de los setenta por la ola neoliberal alentada desde Washington, ha sido especialmente

[30] Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, 106, 5, 1998.

magro comparado con el de los países asiáticos emergentes. La brecha con los países industrializados se ha ampliado y también con los del este de Asia: el ingreso medio por habitante era en ellos hace 40 años más bajo que el de América Latina y hoy lo supera ampliamente. Además de lento, el de América Latina ha sido desde 1980 un crecimiento accidentado y volátil, con bajas tasas de disminución de la pobreza y un nivel de desigualdad muy superior al del Asia.

Los países del sudeste asiático lograron en cambio alcanzar un alto nivel de crecimiento económico en las décadas que siguieron a su despegue a inicios de los años 60, con variadas intervenciones del Estado que acompañaron ese proceso y una distribución del ingreso relativamente igualitaria. Esta experiencia reciente de desarrollo exitoso refuerza la observación según la cual una distribución regresiva del ingreso y la ausencia de inversión pública en capital humano e infraestructura no ayudan al crecimiento, sino que lo desfavorecen.

La experimentación neoliberal extrema partió en Chile desde el golpe de Estado de 1973 y se expandió a América Latina a partir de los años 1980, en el contexto de la "era Reagan-Thatcher". Al cabo de tres decenios de extensión de las dictaduras militares, se abrió la etapa de las "transiciones a la democracia" desde fines de la década de los años 1970 a los años 1990, según los casos, y se dio curso a la post-transición en América Latina y a la consolidación democrática. Esta ha convivido con crisis políticas periódicas de nuevo tipo, prácticamente sin golpes de Estado (con excepción en particular del fujimorismo en Perú, pero con períodos de gobierno que no llegan a término (en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay)[31]. Y

[31] Ver Renée Fregosi, "La Izquierda Latinoamericana y el Nacional-Tercemundismo", *Políticas Públicas,* Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Vol. 1 N.° 2, 2007.

también con alta inestabilidad económica y un déficit social persistente en materia de empleo, desigualdades, pobreza, marginalidad urbana, en medio del predominio generalizado de las reformas neoliberales. Estas reformas no han sido precisamente la mejor estrategia de crecimiento de que tenga conocimiento la historia económica reciente.

Las políticas de ajuste presupuestario drástico, la disminución del gasto público social, la liberalización generalizada de los mercados relajando las regulaciones (que se entienden en el enfoque neoliberal como peores que cualquier falla de mercado que procuren subsanar) y la apertura indiscriminada al exterior, han demostrado ser perjudiciales a la equidad y en parte también al crecimiento. La lógica de la restricción presupuestaria trajo resultados recesivos en distintas etapas del ciclo económico. La disminución del gasto de gobierno provocó la precarización de los servicios públicos sociales, la jibarización del potencial de creación de capital humano y sub-inversión en las infraestructuras productivas y sociales.

La desregulación generalizada (especialmente en los ámbitos laborales, financieros y de servicios básicos) acentuó la concentración del poder económico. La apertura indiscriminada al exterior aumentó la inestabilidad macroeconómica y produjo pérdidas sustanciales de tejido productivo construido en décadas de esfuerzos públicos y privados. Así, la tan criticada etapa de sustitución de importaciones tuvo un comportamiento manifiestamente mejor que aquella de las aperturas indiscriminadas: si se compara el crecimiento de América Latina, se constata que pasó de 4.8% de promedio anual entre 1960 y 1985 a un promedio de solo 2.8% entre 1998 y 2003. Brasil, México y Argentina experimentaron caídas

todavía mayores[32]. La aplicación de la **trilogía neoliberal de disminución del peso de Estado, privatización y desregulación** en América Latina fue especialmente costosa en la década de 1980, con un crecimiento desacoplado del de la economía mundial y problemas agravados de desempleo y desigualdad, aunque se acompañó de una disminución de la inflación y de una cierta modernización productiva orientada al exterior. En palabras de Joseph Stiglitz:

> "si existe un consenso hoy respecto a qué estrategias tienen más posibilidades de promover el desarrollo de los países más pobres en el mundo, es este: no hay consenso excepto que el Consenso de Washington no proveyó la respuesta. Sus recetas no fueron ni necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso, aunque cada una de sus políticas tuviera sentido para países particulares en tiempos particulares (...). Hubo una falla en la comprensión de las estructuras económicas de los países en desarrollo, focalizando en un conjunto de objetivos muy estrecho y en un conjunto muy limitado de instrumentos. Desde luego, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está cambiando o cuando existe aprendizaje respecto de los mercados; estos procesos dinámicos están en el corazón del desarrollo y existen importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, dando lugar a un importante papel para el gobierno. Los exitosos países del Este de Asia reconocieron ese rol; las políticas del consenso de Washington no lo hicieron"[33].

---

[32] Ricardo Hausmann y Andrés Velasco, "Crecimiento Lento en América Latina: ¿Resultados Comunes, Causas Comunes?", en José Luis Machinea y Narcís Serra (editores), ***Visiones del desarrollo en América Latina,*** Fundación CIDOB-CEPAL, junio 2007.

[33] Joseph E. Stiglitz, *Post Washington Consensus Consensus*, Working Paper Series, Inciative for Policy Dialogue, 4 de noviembre de 2004.

El crecimiento retomó un ritmo parecido al de la economía mundial en la década de 1990, aunque sufrió turbulencias hacia fines de la década en medio de la llamada crisis asiática y, en el caso de Argentina (fruto de una política macroeconómica ortodoxa y un exceso de endeudamiento), una recesión severa. Los años recientes, en los que la gran mayoría de los países de América Latina adoptaron políticas económicas pragmáticas, alejadas de las reformas neoliberales, han sido de mayor dinamismo, en un contexto de mayor acceso a mercados y mejores condiciones de financiamiento externo, superando el crecimiento del continente el del promedio de la economía mundial. No obstante, se constata una disminución del peso global de América Latina, pues pasó de 10% a 8% del PIB mundial -a paridad de poder de compra- entre 1980 y 2006, con excepción de Chile y en alguna medida de Colombia, Costa Rica y Panamá, todas ellas economías de pequeña escala. Tanto Brasil, como México y Argentina, los grandes actores de la economía latinoamericana, declinaron su importancia relativa, mientras el contexto mundial experimentó una reconfiguración de los polos dominantes: las economías asiáticas emergentes representan ya un 18% del PIB mundial (y con Japón superan el 25%).

China pasó del 2% al 10% del PIB mundial entre 1980 y 2006 (razón por la cual la economía china incide cada vez más en los precios de los productos básicos, incluyendo los que exporta América Latina); India del 2,2% al 4,4%; los tigres del sudeste asiático del 1,6% al 3,7%, mientras Japón experimentó una cierta declinación, pasando del 8,4 % al 6,9 % del total mundial. Por su parte, EE.UU. pasó del 21% al 20% y la Unión Europea (27 países) del 30% al 23% del PIB mundial. El riesgo de marginalización económica y política de América Latina en la globalización aparece en el horizonte. Solo los países del continente con grandes reser-

vas energéticas pueden aspirar a jugar hoy, de no mediar un vuelco en el dinamismo productivo, un cierto rol como "jugadores globales". No es de extrañar que gobiernos progresistas de América del Sur como Chile, Uruguay y Brasil hayan debido plantearse no solo temas redistributivos sino también el tema de la aceleración del crecimiento como parte importante de sus agendas, y en todo caso como condición necesaria para su agenda social, especialmente cuando no cuentan con rentas sustanciales de recursos naturales.

Cuadro 5: Producto Interno Bruto, tasa de crecimiento anual (%), 1960-2007

País	1960-1975	1980-1990	1991-2000	2001-2007	2005	2006	2007
Mundo	**-**	**3,1**	**3,1**	**4,0**	**4,4**	**5,0**	**4,9**
México y C. américa	5,8	***1,3***	***4,2***	***4,1***	***4,7***	***6,0***	***6,0***
México	6,6	2,6	3,5	2,5	2,8	4,8	3,3
Costa Rica	6,0	2,5	5,2	5,2	5,9	8,8	6,8
El Salvador	5,3	-0,6	4,6	2,9	3,1	4,2	4,7
Guatemala	5,5	1,2	3,7	3,7	3,3	5,2	5,7
Honduras	4,4	2,3	3,3	5,1	6,1	6,3	6,3
Nicaragua	6,2	-0,7	3,6	3,4	4,4	3,9	3,8
Panamá	6,8	1,8	5,5	5,9	7,2	8,7	11,2
Sudamérica	*4,4*	***1,7***	***3,3***	***4,1***	***5,9***	***6,1***	***6,3***
Argentina	3,6	-0,9	4,3	4,1	9,2	8,5	8,7
Bolivia	3,7	0,2	3,8	3,4	4,0	4,6	4,2
Brasil	7,5	2,3	2,6	3,3	3,2	3,8	5,4
Chile	2,3	3,6	6,5	4,3	5,7	4,0	5,0
Colombia	5,4	3,5	2,8	4,4	4,7	6,8	7,0
Ecuador	5,7	2,4	2,2	4,7	6,0	3,9	1,9
Paraguay	5,1	3,8	1,8	3,4	2,9	4,3	6,4
Perú	5,2	0,1	4,0	5,4	6,7	7,6	9,0
Uruguay	1,4	1,4	3,1	2,9	6,6	7,0	7,0
Venezuela	4,4	0,7	2,2	4,9	10,3	10,3	8,4

Fuentes: para 1960-1975, Hausmann y Velasco; para 1980-2007, FMI, *World Economic Outlook Data Base,* Abril 2008.

Cuadro 6: Participación en el PIB mundial (%)

País	1980	1990	2000	2006
México y Centroamérica	*2,82*	*2,47*	*2,64*	*2,45*
México	2,45	2,17	2,29	2,11
Costa Rica	0,06	0,05	0,07	0,07
El Salvador	0,08	0,06	0,07	0,06
Guatemala	0,12	0,09	0,10	0,10
Honduras	0,04	0,04	0,04	0,04
Nicaragua	0,04	0,02	0,03	0,03
Panamá	0,04	0,04	0,05	0,05
Sudamérica	*6,9*	*5,7*	*5,7*	*5,6*
Argentina	1,10	0,72	0,81	0,78
Bolivia	0,08	0,06	0,06	0,06
Brasil	3,58	3,06	2,96	2,82
Chile	0,25	0,25	0,35	0,36
Colombia	0,47	0,49	0,48	0,48
Ecuador	0,17	0,15	0,14	0,16
Guyana	0,01	0,00	0,01	0,00
Paraguay	0,05	0,05	0,04	0,04
Perú	0,41	0,28	0,31	0,33
Uruguay	0,08	0,06	0,06	0,06
Venezuela	0,67	0,54	0,50	0,50

Fuente: FMI, World Economic Outlook, Abril 2008, cifras a paridad de poder de compra.

LA DECLINACIÓN DE LAS ECONOMÍAS CENTRALIZADAS

La expansión de los *Estados de Bienestar* como el gran fenómeno económico del siglo XX en Occidente, no es comprensible al margen del contexto de guerra fría y de competencia política con el llamado *campo socialista* inaugurado por la revolución rusa de 1917 y que se expandió en el mundo durante seis décadas, hasta su abrupto fin.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, y el posterior derrumbe de la URSS, culminó la etapa histórica de expansión de las experiencias de economía estatal centralizada, su radicalización bajo los procedimientos represi-

vos del estalinismo a fines de los años 1920, y su posterior extensión a los países de Europa del Este conquistados por la URSS al término de la segunda guerra mundial, y luego a China (1949), parte del sudeste asiático (años 1950) y Cuba (1959).

La centralización estatal permitió a la URSS dotarse aceleradamente de grandes infraestructuras productivas sobre la base de la estatización de la industria, la organización autoritaria de la administración económica, la cuasi militarización del trabajo y la colectivización forzada de la agricultura. La centralización por el Estado de la mayor parte del excedente económico hizo posible concentrar masivamente las inversiones en algunas ramas consideradas prioritarias, comprimiendo al mismo tiempo el consumo popular, proceso que se acentuó durante el esfuerzo de guerra entre 1941 y 1945. Los planes quinquenales tuvieron por objetivo crear grandes industrias de base, incrementar el conjunto de la producción, desarrollar la agricultura, aumentar el nivel de vida y alcanzar los niveles de desarrollo de los grandes países capitalistas. La agricultura se estancó, estrechando la base del excedente que debía absorber la industria. El nivel de vida rural y urbano cayó. Las industrias de bienes de consumo y la vivienda fueron sacrificadas. Su retraso respecto de las industrias pesadas y del sector de bienes de producción adquirió un carácter estructural.

En este sistema de *planificación central imperativa*, la inversión no tenía un costo internalizado por la empresa. La innovación en este contexto interrumpía la regularidad del proceso de acumulación. Al mismo tiempo, la ausencia de penalización de la ineficiencia introdujo una restricción presupuestaria blanda, sin incentivos suficientes para la minimización de costos.

El resultado de estos procesos fue un crecimiento de tipo extensivo, involucrando cada vez mayores cantidades de recursos antes que incrementos de productividad, crecimien-

to que en los años setenta y ochenta terminó por agotarse, a pesar de su buen desempeño comparativo con las economías capitalistas (ver el cuadro 4). Para superar el nivel de vida de las economías de sistema capitalista avanzado, como EE.UU. (siguiendo la promesa de Kruschev a inicios de los años sesenta), o con mayores componentes de sistema de economía mixta, como Suecia, el diferencial de tasas de crecimiento debió, sin embargo, haber sido mucho mayor.

A este agotamiento no fue ajena la progresiva disminución de la capacidad regulatoria de la planificación centralizada. El principio de desagregación del plan macroeconómico por grandes sectores en planes de rama por ministerio, los que a su vez establecían los planes por empresa, constituyó el corazón del carácter imperativo de la planificación soviética. Pero este esquema no pudo superar sus factores de incoherencia técnica y social. Técnicamente, fue imposible centralizar verazmente y a tiempo toda la información necesaria para una adecuada asignación de los recursos y socialmente no siempre fue posible imponer a los trabajadores el aumento de las normas, con el consiguiente incentivo a un cambio frecuente de empleo, mientras muchos directores de empresas disimularon o sesgaron la información al sobreestimar las necesidades y subestimar las capacidades de sus unidades productivas para obtener mayores holguras para la fijación y realización de las metas del plan. Todos estos comportamientos conflictivos y no susceptibles de coordinación por el centro dieron origen a la "regulación penúrica", según la expresión del economista húngaro Janos Kornai, vale decir la presencia permanente de desequilibrios entre la demanda solvente y la oferta disponible de bienes[34].

---

[34] De la amplia literatura en la materia puede destacarse Alec Nove, *La economía del socialismo factible*, Siglo XXI, Madrid, 1987; Bernard Chavance, *L'économie soviétique*, Le Sycomore, Paris, 1988; Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1995 y John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Crítica, Barcelona, 1995.

El resultado de estos procesos para la URSS ha sido descrito del siguiente modo por Abel Aganbeguian: "las manifestaciones de marasmo y apatía condujeron a una parte de la población a perder toda motivación por el trabajo, a percibir la propiedad social como algo ajeno. Se establecieron tendencias a acaparar y a la corrupción. La justicia social fue transgredida. Los planes de crecimiento del bienestar no fueron ejecutados, se produjeron alzas de precios camufladas. La nivelación y fijación sin fundamentos del salario, los privilegios entregados a ciertas categorías de trabajadores ocasionaron enormes perjuicios. El alcoholismo, que afectó la salud de una parte de la población, se extendió ampliamente: constituye por lo demás una de las razones por las cuales, en los últimos veinte años, el promedio de vida en la URSS no aumentó y la mortalidad de los hombres en edad activa se incrementó"[35].

La necesidad de una drástica reforma de la economía se transformó poco a poco en una evidencia para la dirigencia de la ex URSS, reforma que llegó muy tarde con la llamada *perestroika* y que fue insuficiente para impedir el desplome del sistema de planificación central. Con la instalación del primer gobierno no comunista en Polonia en junio de 1989, la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y el colapso pacífico de la URSS, en diciembre de 1991, se dio curso al cierre del ciclo de los "socialismos reales" iniciado en octubre de 1917.

La lección en este plano que deja este ciclo histórico ha sido sintetizada pertinentemente por Charles Bettelheim, uno de los economistas que por décadas siguió de cerca la temática de la planificación central, cuando concluye hacia 1985 que "un plan que pretende reglamentarlo

[35] Abel Aganbeguian, *La Perestroika,* Editions Economica, Paris, 1989.

todo y preverlo todo fracasa en su objetivo. En una economía compleja y conflictiva, no se puede planificar en detalle. Dado que sigue siendo deseable obtener sino un manejo al menos una cierta orientación del desarrollo económico, el plan debe tener una amplitud que sea manejable y que por tanto deje subsistir apoyos, en particular deje funcionar el sistema de precios. La inmensa mayoría de los precios no puede ser fijada centralmente, sin lo cual se llega a una deriva completa de las decisiones económicas"[36].

Cuadro 7

Comparación de estándares de vida entre economías centralmente planificadas y de mercado y mixtas al caer el muro de Berlín

País	PIB/hab (US $1988)	Crecimiento PIB 1965-1988(%)	Esperanza de vida(años)	Analfabetismo Adulto (%)
Economías centralmente planificadas				
URSS	2,660	4.0	70	- de 5
Hungría	2,460	5.1	71	- de 5
China	330	5.4	70	31
Economías de Mercado y Mixtas				
EE.UU.	19,840	1.6	76	- de 5
Suecia	19,300	1.8	77	- de 5
Italia	13,000	3.0	77	- de 5
Egipto	660	3.5	63	56
India	340	1.8	58	57

Fuente: Stiglitz, Joseph, *Principles of Macroeconomics,* Norton&Company, New York, 1997.

Los procesos económicos en desarrollo desde la caída de los sistemas de planificación soviética han sido en muchos sentidos traumáticos y catastróficos, sometidos a

[36] En Charles Bettelheim y Bernard Chavance, "La planification soviétique", *Alternatives Economiques*, número especial, 1985.

sucesivas terapias de choque inspirados por asesores occidentales y orquestado por el FMI. Solo la reciente integración en la Unión Europea ha permitido a diversos países de Europa Central y del Este iniciar un camino de reconstrucción económica y de beneficiarse de sus fondos estructurales. Por su parte, después de fuertes caídas en sus capacidades de producción y una severa concentración económica, recientemente Rusia experimenta una recuperación en buena medida alrededor de una industria energética que se beneficia de crecientes precios internacionales desde 2003[37]. Vale la pena consignar la reflexión de Michel Camdessus, ex director general del FMI: "No vimos que el desmantelamiento del aparato comunista era el desmantelamiento del Estado. Hemos contribuido a crear un desierto institucional en una cultura de la mentira, de la economía subterránea, de la toma de ventajas heredadas del comunismo"[38].

China mantuvo el modelo político jerárquico de partido único, con sus particulares rasgos asiáticos ancestrales. La señal fue dada con la represión a la "primavera de Pekín" en la plaza Tiananmen en junio de 1989, que terminó con las agitaciones democráticas mientras en paralelo se derrumbaba el bloque de Europa del Este. Sin embargo, el liderazgo chino había iniciado desde los años 1978 un gradual y experimental proceso de liberalización

---

[37] Una descripción se encuentra en Elizabeth Brainerd, "Winners and losers in Russia's economic transition", *American Economic Review*, 88, 5, 1998, texto en el que se demuestra que, junto a la caída del PIB, "la desigualdad salarial global casi dobló entre 1991 y 1994 y ha alcanzado un nivel superior al de Estados Unidos...Los `ganadores´ de esta transformación son los hombres jóvenes bien educados cuyas capacidades les permitieron explotar las nuevas oportunidades de ganancia en el sector privado de la economía. Los `perdedores´ son los trabajadores más viejos, hombres en particular, cuyo capital humano se devaluó...Las mujeres también aparecen entre las principales perdedoras de la transición".

[38] "Enquêtes sur le blanchiment d'argent russe et sur des détournements de fonds", *Le Monde*, 31 de agosto de 1999.

económica. Este partió con la creación de mercados agrícolas, la apertura a la inversión extranjera directa y más tarde la privatización de unidades económicas, constituyéndose poco a poco en la "gran factoría mundial" de bienes industriales, en una de las economías de mayor crecimiento sostenido y, al iniciarse el siglo 21, en un actor central de la economía mundial.

Luego de la muerte de Mao Zedong en 1976, no sobrevivió su herencia de economía planificada carente de suficientes incentivos de producción en las comunas rurales de colectivismo integral o en las empresas estatales. El éxito de los "cuatro tigres" (Taiwán, Hong-Kong, Singapur y Corea del Sur) y el notorio contraste entre las dos Coreas llevaron a los altos funcionarios chinos a constatar el impasse económico del sistema y buscar atender la demanda de la población por una mejoría de sus condiciones de vida. Pero se trató de una reforma progresiva en oposición a la ruptura económica y social del sistema soviético. El liderazgo chino no aplicó ningún modelo económico preconcebido y la autonomía de los agentes económicos fue introducida progresivamente mediante experimentación y generalización de lo que funcionaba, sobre la base de una tradición de un economía mercantil bastante desarrollada y al mismo tiempo regulada por un Estado central jerarquizado. Sus orígenes se remontan a la dinastía Han, hace unos dos mil años. Gracias al método de la experimentación progresiva, el gobierno chino procuró evitar la trampa de la entrega de sus recursos a intereses extranjeros o la formación de poderes económicos mafiosos locales y ha estimulado diversas formas de propiedad. Algunas empresas estatales fueron transformadas en empresas públicas con autonomía de gestión, otras en sociedades por acciones de composición mixta, con control público en diversos niveles jerárquicos, y se crearon muchas nuevas empresas privadas. Como lo subrayan Michel Aglietta y Laurent

Berrebi: "el Estado está en el proceso de reforma. Se transforma con ella (…). Para quien no tiene una visión ideológica y monolítica del desarrollo del capitalismo, el problema no es tanto la forma de los derechos de propiedad sino la calidad de la gobernanza (…) que puede ser eficaz a condición que no haya colusión entre gobernantes y gobernados"[39].

La herencia de una burocracia ilustrada, de una cultura tradicional que se adapta bien a una regulación jerarquizada del cambio y la mantención del vínculo social en función de un objetivo de desarrollo compartido, junto a bajos salarios y una gran capacidad de absorción tecnológica, han cimentado un considerable y persistente éxito económico en una nación que en 1820 era aún la principal potencia mundial y que probablemente recuperará en el siglo XXI un rol determinante en la economía mundial.

Así, a pesar de la trilogía neoliberal de la desregulación, la privatización y la disminución del tamaño del Estado que ha invadido el conocimiento económico convencional y muchas prácticas económicas de los gobiernos, desde una mirada de más largo plazo las economías contemporáneas han tendido a evolucionar hacia economías mixtas tanto desde su formato de economías industriales de mercado y como de economías estatalmente centralizadas, proceso acentuado por la crisis de 2008-2009. Cabe, ahora, interrogarse sobre hasta qué punto existen fundamentos racionales para la intervención estatal.

[39] Michel Aglietta y Laurent Berrebi, 2007, op.cit..

CAPÍTULO 2

CUANDO LOS MERCADOS NO FUNCIONAN: BIENES PUBLICOS Y EXTERNALIDADES

La composición del gasto público varía en el tiempo y de país a país. Sin embargo, no todo es propio del mero arbitrio del sistema político en los componentes principales del gasto público, pues existe una racionalidad detrás de muchos de los programas que lo constituyen, así como en el caso de diversas regulaciones estatales. Más allá de los afanes de captación de renta por grupos de interés, que en el enfoque de la escuela del *Public Choice* serían la explicación unívoca del volumen que han alcanzado los gastos públicos en las economías contemporáneas, el fundamento de muchos de estos gastos es permitir el funcionamiento del mercado, corregir sus problemas de ineficiencia en la asignación de recursos y/o sustituirlo cuando no está en situación de resolver problemas económicos y sociales fundamentales.

EL MERCADO Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR

La economía del bienestar es la rama del paradigma neoclásico que se ocupa de la deseabilidad social de situaciones económicas alternativas, es decir tiene un carácter básica-

mente normativo, procurando distinguir las condiciones de buen funcionamiento de los mercados, y su contrapartida, las fallas de mercado. Su punto de partida es que con mercados auténticamente competitivos no hay ningún rol para la intervención pública en los intercambios espontáneos de los agentes económicos. Los mercados competitivos son los que tienen las condiciones de atomicidad de productores y consumidores maximizadores de su utilidad, homogeneidad de los productos, información perfecta de consumidores y productores (los individuos enfrentan los mismos precios) y ausencia de barreras a la entrada y la salida del mercado.

La condiciones de eficiencia de los mercados. En el paradigma de los mercados competitivos la economía es eficiente cuando existen tres condiciones:

- La eficiencia en el intercambio: la tasa (o relación) marginal de sustitución entre dos bienes debe ser la misma para cada individuo. La tasa marginal de sustitución entre dos bienes es la tasa de intercambio que este individuo está dispuesto a aceptar entre los dos bienes sin alteraciones en su grado de satisfacción personal al consumirlo. La tasa marginal de sustitución depende de los gustos del individuo y de su relación de preferencia.
- La eficiencia en la producción: dada una curva de posibilidades de producción entre dos tipo de bienes, en que la producción adicional de un bien supone la disminución de la producción del otro bien, la tasa (o relación) marginal de sustitución técnica entre uno y otro, es decir la cantidad máxima de un bien que puede producirse dada una cantidad cualquiera de otro bien, debe ser la misma para todas las empresas.
- La eficiencia en la mezcla de productos ofrecidos (eficiencia general): la tasa marginal de transformación debe igualar a la tasa marginal de sustitución: TMS = TMT.

En estas condiciones se está en presencia de un *óptimo de Pareto*, en que la asignación de recursos tiene la propiedad de que nadie puede mejorar su situación sin deteriorar la de otro. Se entiende que la asignación de recursos es eficiente cuando se está situación de óptimo paretiano.

De acuerdo a este *primer teorema de la economía del bienestar*, todas las posibilidades de intercambio económico mutuamente ventajosas se agotan al alcanzarse la situación de equilibrio competitivo. Así, al precio de equilibrio, en el que cada cual maximiza su utilidad personal (bajo la restricción del ingreso de que dispone), no es posible obtener más para al menos un individuo sin restringir la opción de al menos otro individuo.

El primer teorema de la economía del bienestar no alude a ninguna hipótesis particular sobre los gustos de los hogares, salvo que maximizan su utilidad subjetiva al adquirir bienes de consumo, o sobre las funciones de producción, es decir la combinación de trabajo y capital en la empresa (siendo esta reducida a una "caja negra" que calcula la utilidad y procura maximizarla, vaciando de toda sustancia a esta entidad en la que se desenvuelven acciones colectivas y conflictos de interés y asimilándola a un individuo que toma decisiones racionales).

En cambio, incluye una hipótesis bastante especial: los bienes tienen un precio único dado, que no es propuesto ni por los hogares ni por las empresas, sin regateo de por medio, hipótesis poco pertinente pero que se ha hecho usual en los manuales convencionales porque facilita mucho el tratamiento matemático. A la vez, permite llegar a conclusiones normativas en materia distributiva (la remuneración de los participantes en la producción se determinaría de acuerdo a la "productividad marginal" de los factores de producción, sin que medien relaciones de poder entre grupos sociales, en cuyo caso el reparto del

excedente económico varía según las condiciones institucionales, las épocas y las circunstancias históricas, y no según la contribución efectiva de cada cual) que son consustanciales al enfoque neoclásico.

El *segundo teorema de la economía del bienestar* afirma, por su parte, que hay una infinidad de óptimos de Pareto, incluyendo, por ejemplo, las diferentes distribuciones en las que un individuo dispone de todos los bienes disponibles y los demás de ninguno, es de decir en extremo desequilibrio en la distribución de los recursos. El criterio de eficiencia de Pareto no es en tanto tal suficiente para ordenar las asignaciones alternativas de recursos. No es posible no enunciar juicios de valor explícitos sobre el grado de equidad de la distribución de utilidad. ¿Qué distribución es mejor que otra? La economía convencional responde a esta pregunta postulando una "función de bienestar social" que incorpore los puntos de vista de la sociedad acerca de los méritos de unos y otros grupos de individuos, es decir que enuncie la forma en que el bienestar de la sociedad se relaciona con el bienestar de cada uno de sus miembros. Esta formalización permite construir diversas "curvas de indiferencia" –como las de los consumidores frente a distintas combinaciones de consumo de cantidades de un bien en relación a otro bien- respecto a las utilidades de las personas. Si la utilidad de la persona A disminuye, la única manera de conservar la utilidad de toda la sociedad es que la utilidad de la persona B aumente, y vice-versa. El incremento de la utilidad de una persona implica que aumenta el bienestar social si la utilidad de todos los demás permanece constante.

En el caso en que los consumidores optan entre diferentes posibilidades y no existen rendimientos crecientes a escala, a todo óptimo de Pareto puede asociarse un sistema de precios que sea un equilibrio competitivo. Esto quiere decir que los que consideren inequitativa la distri-

bución de los ingresos pueden redistribuir la dotación de factores de producción de los agentes económicos, mantenerse en un contexto de mercado y realizar un nuevo óptimo una vez que la redistribución que desean ha sido realizada. Todo lo que se necesita en una redistribución de las dotaciones iniciales en factores de producción, después de la cual se puede dejar al mercado hacer su trabajo. Esto sugiere que las cuestiones de eficiencia y equidad pueden ser separadas y que no implican una retroalimentación.

Las condiciones para que este segundo teorema sea válido son mayores que para el primero, pues aquí se necesita que las preferencias de los consumidores sean convexas (lo que básicamente corresponde a la idea de la utilidad marginal decreciente, o a preferencias en que "los promedios son mejores que los extremos"). Como veremos más adelante, la interacción entre asignación eficiente de recursos y equidad presenta en realidad una importante variedad de interacciones.

Los problemas del paradigma de la competencia perfecta. La competencia perfecta no es, sin embargo, una representación apropiada de la economía real. En efecto, excluye el comportamiento estratégico de los agentes económicos (esperar cambios en el precio cuando no lo consideran correcto antes de proceder al intercambio, por ejemplo) y supone que sus compras y ventas no tienen ningún efecto en los precios. Frente a precios dados, se entiende que determinan sus ofertas y sus demandas y que informan a una entidad de coordinación (como el *comissaire-priseur* de Walras). No se explica como esta entidad propone precios, recoge las ofertas y demandas individuales y las agrega para obtener la oferta global y la demanda global de cada bien, aunque solo a partir de un proceso de este tipo sería posible hablar de la oferta y demanda de un bien a un precio dado. Tampoco se espe-

cifica como en presencia de desequilibrios entre oferta y demanda esta función coordinadora modifica los precios que propone, bajando aquellos en que hay exceso de oferta y subiendo aquellos en que hay exceso de demanda, en lo que se conoce como "ley de la oferta y la demanda". Se entiende que los hogares y empresas hacen nuevas ofertas y demandas a esos nuevos precios, que el centro coordinador confronta otra vez, lo que lo conduce a proponer nuevos precios, y así sucesivamente.

Este proceso de aproximaciones sucesivas solo termina cuando el centro encuentra precios para los cuales la oferta y la demanda global de cada bien se igualan. Estos precios son denominados "precios de equilibrio de competencia perfecta". Si hay *n* bienes en la economía, esta condición de equilibrio toma la forma de un sistema de *n* ecuaciones, una por cada bien, con *n* incógnitas, es decir los *n* precios de equilibrio (modelo Arrow-Debreu).[40] Sin embargo, se ha llegado a establecer (Sonnenschein y otros) que las condiciones para que este sistema converja hacia precios de equilibrio son restrictivas.[41] Lo propio puede decirse de las condiciones de estabilidad frente a choques externos, con lo cual el modelo de equilibrio general pierde mucho de su capacidad de representar el funcionamiento de una economía descentralizada.

El resultado inicial tenía la propiedad muy conveniente ya mencionada: en condiciones de competencia perfecta se produce un equilibrio eficiente y óptimo, en el sentido que la asignación de recursos es tal que no permanecen intercambios mutuamente ventajosos posibles. Para llegar a este resultado, hubo que sumar hipótesis tras hipótesis y

---

[40] Kennet J. Arrow K. y Gérard Debreu, "The Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy", *Econometrica*, vol. XXII, 1954.

[41] Michael Mandler, *Dilemmas in Economic Theory: Persisting Foundational Problems of Microeconomics*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

pasar de la realidad desordenada, multifacética y plena de asimetrías de información y de poder propios de los intercambios generalizados, a un mundo ordenado de agentes unívocos y racionales en sus conductas que proponen sensatamente precios a un centro coordinador desinteresado, que a su vez hace compatibles sus decisiones.

La economía de mercado no se parece a este mundo descrito por el enfoque neoclásico, sobre todo porque se caracteriza por no tener un centro coordinador y por estar intervenida de manera endógena por las situaciones de poder relativo de los agentes económicos y sus conductas estratégicas. Sin embargo, con abundancia de razonamientos basados en el cálculo diferencial y variadas herramientas matemáticas más o menos relevantes, se impuso con el tiempo el enfoque neoclásico en la economía académica frente a los enfoques que otorgan mayor importancia al estudio de las condiciones institucionales en que se desenvuelven los agentes económicos y a sus conductas estratégicas, a las regularidades parciales y a los estudios empíricos y de casos. La teoría económica debe tener componentes, como toda teoría, de tipo hipotético-deductivo, pero pierde relevancia si deja de tener vínculos reconocibles con los fenómenos observables que busca interpretar. En muchos otros aspectos -y en especial en la consideración de la realidad de los mercados- tiene inevitablemente componentes inductivos y basados en la observación. Es deseable que esta observación sea cuantificable en términos probabilísticos, aunque la identificación de la causalidad requiere de hipótesis parcialmente no testeables, explicitando los márgenes de error en las relaciones causales entre fenómenos económicos que busca probar empíricamente, y debe aspirar a explicar las distancias entre teoría y observación.[42]

---

[42] Ver Luc Behaghel, *Lire l'économétrie,* Editions La Découverte, Paris, 2006.

La constatación de que el equilibrio general se obtiene solo en casos muy particulares, y que no es un estado de referencia, ha dado más espacio a los análisis en términos de equilibrio parcial, considerando cada bien aisladamente y suponiendo, en la expresión de Marshall, que "todo lo demás permanece constante". No obstante, la realidad económica de mercado suele presentar elementos de equilibrio en el tiempo suficientes como para identificar regularidades y permitir (lo que es más importante) a los actores económicos proyectar situaciones de futuro inmediato no demasiado diferentes a las del pasado inmediato, o proyectar quiebres de tendencia y crisis de acuerdo a episodios y relaciones causales sobrevenidas con anterioridad, lo que no hace de la economía precisamente una ciencia exacta...

Como lo subraya Guerrien, aunque existan con frecuencia en la vida económica episodios e innovaciones imprevistos que cambiarán el curso de los acontecimientos, la gran mayoría de las transacciones de mercado entre agentes económicos resultan menos de la modelización convencional que de comportamientos rutinarios, guiados por los hábitos, las costumbres, las tradiciones y las normas que prevalecen en las diferentes sociedades. Estos comportamientos no son necesariamente irracionales, pues permiten economizar tiempo, negociaciones, mercadeo y posibles conflictos, y al mismo tiempo hacen el futuro más previsible, lo que es muy importante para las decisiones de inversión.[43] No obstante, cabe darle un mérito a la modelización en equilibrio general que hemos reseñado: provee una "función negativa", pues estos modelos muestran a lo que debería parecerse una economía, y cuan lejos suele estar de ellos como veremos en las secciones que siguen, para que, sin regulación, sea eficiente en el sentido de Pareto.

[43] Guerrien, 2007, op.cit.

EXTERNALIDADES Y BIENES PÚBLICOS

La teoría neoclásica del equilibrio se apoya en una hipótesis implícita: la acción de los individuos no afecta el bienestar de los demás si no es a través de relaciones mercantiles a precios dados

Externalidades. Esta hipótesis se traduce en excluir lo que la microeconomía denomina, desde Arthur Pigou, externalidades, o efectos externos, de unos agentes económicos sobre otros agentes económicos (productores o consumidores), es decir el efecto de la actividad de alguno de ellos que afecta directamente, sin pasar por un intercambio mercantil y una compensación, el bienestar o la ganancia de otro agente. La externalidad es negativa cuando otros que son objeto de sus efectos no perciben un pago compensatorio de la parte activa, siendo el ejemplo más conocido es el de la contaminación. Los que contaminan no pagan compensaciones a los que sufren el efecto de las actividades contaminantes. La externalidad es positiva cuando otros reciben los efectos sin que la parte activa reciba una compensación.

Los resultados de la investigación y desarrollo tecnológico son un ejemplo de externalidad positiva, en donde las ideas mejoran la situación de otros, permitiendo la producción de bienes a costos inferiores, sin que el investigador que origina esas ideas sea plenamente compensado (en el caso de que haya patentado su descubrimiento de productos o procesos). Las externalidades positivas elevan el rendimiento colectivo de diversos factores de producción por sobre su rendimiento privado, el que además aumenta con su acumulación. Es el caso del capital privado, por la tecnología que incorpora, pero también del capital público (las infraestructuras y servicios de distinto tipo) cuya calidad influencia el rendimiento del capital privado.

También es el caso del capital humano, en que la producción de cada agente beneficia a terceros. Esto ocurre con la educación: al hacer a los individuos más económicamente productivos, reporta en algún grado un beneficio a la sociedad al mismo tiempo que a los individuos que la reciben. A los países cuyas empresas que, fruto del esfuerzo educativo público, pueden contratar fuerza de trabajo que sabe leer, escribir y contar y que, mejor aún, está capacitada para desarrollar los procesos productivos, les va a ir mejor que a aquellos países cuyas empresas sólo disponen de personal no calificado.

Si se toma en cuenta las externalidades, entonces los teoremas de la economía del bienestar pierden validez. El equilibrio competitivo deja de ser un óptimo de Pareto, puesto que existe un "estado realizable" que le es superior. Este es el caso, por ejemplo, cuando frente a una contaminación los hogares que sufren sus consecuencias tienen interés en financiar un sistema de descontaminación. Este estado realizable alcanzado es preferido al equilibrio competitivo: los hogares se benefician de un entorno más agradable, su ganancia en utilidad supera su pérdida de satisfacción provocada por el pago de una cotización, mientras la empresa mantiene el mismo beneficio.

La provisión a través del mecanismo de mercado de los bienes será inferior al óptimo cuando tiene consecuencias beneficiosas para otras personas no envueltas en la transacción. Estos beneficios son externos al mercado y por tanto no están incorporados a la cantidad demandada por los consumidores del bien que posee una externalidad positiva. Los consumidores individuales ignorarán estas externalidades positivas al abastecerse para sí mismos en la medida en que usualmente procurarán maximizar su propio bienestar personal. No sería racional para los consumidores tener en cuenta los beneficios sociales de sus actividades desde el momento en que tendrían que pagar

por una cantidad mayor que la que requieren para sí mismos. La producción de este tipo de bienes será entonces insuficiente. Existe una falla de mercado. El incentivo privado para producir el bien se atenúa, porque el productor privado no recibe todos los beneficios que provee su producción. A la inversa, existe un exceso de incentivos para producir bienes con externalidades negativas, pues el productor no paga por el daño provocado a terceros. En ambos casos, el mercado no provee un nivel eficiente de asignación de recursos.

La corrección de esta ineficiencia asignativa desde el punto de vista del equilibrio parcial en el mercado involucrado puede hacerse a través de regulaciones, mecanismos compulsivos o mediante subsidios o impuestos que disminuyan (aumenten) el precio del bien hasta incrementar (o disminuir) la demanda a un nivel socialmente óptimo. Para Ronald Coase, es posible evitar estas soluciones tradicionales, que suponen intervenciones del Estado, a través de la atribución de derechos de propiedad negociables claramente delimitados en el caso de los recursos involucrados en externalidades (como por ejemplo el agua y el aire, en el caso de las contaminaciones), lo que los transforma en mercancías como las demás, sujetas a intercambios de mercado en condiciones de eficiencia. Esta "soluciones de Coase" están sin embrago asociadas a mecanismos de competencia perfecta poco frecuentes, siendo el caso más frecuente de monopolio del emisor, o de monopolio bilateral, cuando la emisión de un agente afecta a un agente, o aplicarse a casos de bienes públicos (sin rivalidad en el consumo) lo que hace complicadas las soluciones transaccionales a las externalidades mediante el mecanismo de "dejar a las partes negociar entre ellas". En cualquier caso, requieren de intervenciones públicas fuertes para crear la posibilidad de realizar las transacciones.

La productividad en una economía dada y las diferencias de productividad entre economías se explican por el nivel de calificación de la población activa, la capacidad de las empresas de incorporar tecnologías, el estado de las infraestructuras físicas, sociales, financieras, ambientales y productivas, es decir por un conjunto amplio de bienes y servicios con importantes externalidades positivas**.** En este sentido, el buen funcionamiento del Estado - y el gasto público asociado- en la maximización de estas externalidades es una condición necesaria para el buen funcionamiento del mercado. Lo propio puede decirse de la falta de sustentabilidad local y nacional del desarrollo en presencia de un exceso de poluciones y de uso de recursos, así como un exceso de emisiones de contaminantes con efecto global (en especial los gases con efecto invernadero). Existe en todos estos casos un papel para el gobierno potencialmente más eficiente que las soluciones de mercado.

Más aún, la acumulación de capital en la era post-industrial está fuertemente sustentada en el conocimiento y en las tecnologías de la información, lo que no sería posible sin la extensión y masificación de la educación que solo pueden proveer los órganos públicos[44]. La difusión del conocimiento como base de los sistemas productivos enriquece las singularidades y la creatividad personal en el marco de redes sustentadas en las nuevas tecnologías de la comunicación que utilizan información fácilmente distribuible, redes que enlazan a unos y otros actores económicos en situaciones de cooperación para el aprendizaje y el

[44] Ver la demostración que realizan Oded Galor y Omer Moav en "Das Human Kapital", *Review of Economic Studies,* 73, 2006, que sostienen que "debido a la complementariedad entre el capital físico y humano en la producción, los capitalistas se cuentan entre los primeros beneficiarios de la acumulación masiva de capital humano. Han tenido así el incentivo para apoyar a la educación publica que sustentaría sus tasas de ganancia y mejoraría su bienestar económico, aunque en última instancia se socavara su posición dinástica en la escala social."

desempeño productivo[45]. El paso a una sociedad en que el conocimiento y el saber -cuya masificación es un tarea ineludiblemente gubernamental- se constituyen en fuentes privilegiadas de riqueza tiene consecuencias en cascada: el trabajador puede en muchos casos transformarse en poseedor de su instrumento de producción –su cerebro y sus habilidades- que está en condiciones de hacer funcionar en tiempo y lugar distintos de aquel de trabajo tradicional, con modos de remuneración que no son sólo monetarios sino también de reconocimiento por una comunidad y de contribución a un proceso de uso de la inteligencia colectiva. El trabajador en esta situación no sólo puede negociar con más autonomía el marco de su inserción en el trabajo productivo, sino que se encuentra en posición de "poseedor de capital", en un contexto en que la actividad de creación digital, en su sentido amplio, se desenvuelve con necesidades de capital material –máquinas y herramientas- de cada vez menor costo unitario.

Pero cabe constatar que las economías capitalistas modernas con menos eficacia de sus políticas promotoras de las externalidades positivas, a pesar de su capacidad de crear riqueza, mantienen entre desempleados e inactivos obligados una proporción elevada de su población en edad de trabajar, con la consecuencia de mantener en la exclusión y la pobreza a una parte de la sociedad, lo que lleva a sistemas públicos de transferencias de alto costo.

La justificación económica más general de desarrollar los bienes con fuertes externalidades como programas de incremento de la productividad mediante estímulo a la innovación, incremento de la inversión en educación e investigación-desarrollo, políticas activas de empleo, con

---

[45] Jacques Robin y Jean Zin, « Au seuil de l'ère informationnelle », en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, Paris, 2003.

programas que también pueden llegar a tener un muy alto costo, es simple: la "eficacia del mercado depende del clima creado por la *economía relacional*, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado"[46]. La articulación entre ambas supone políticas públicas diversas promotoras de las externalidades positivas y de contención de las externalidades negativas. En ambos casos, en que el mercado no funciona adecuadamente, la agenda de políticas públicas, y el gasto público correspondiente, parece tener un gran futuro por delante.

Bienes públicos. El tema de los beneficios externos en la producción de ciertos bienes y su insuficiente (o excesiva) provisión por el mercado está relacionado desde el ángulo del consumo con el de los *bienes públicos*, es decir de aquellos bienes cuyo consumo por una persona no impide el consumo por otras personas. Cabe advertir, para evitar confusiones terminológicas, que no todos los bienes que produce o provee el Estado pueden ser considerados como bienes públicos en el sentido económico aquí descrito, pues el Estado - o sus empresas- también pone a disposición de los ciudadanos muchos bienes cuyo consumo no es colectivo, es decir cuya oferta disminuye cuando son consumidos. Se trata de bienes privados provistos o producidos por el sector público. En cambio, en el caso de los bienes públicos, en palabras de quien formalizó en 1954 el concepto, Paul Samuelson, se trata de:

> "…bienes de los que todos se benefician en común en el sentido que el consumo de cada individuo de un bien semejante no lleva a ninguna sustracción en el consumo de ese bien por ningún otro individuo…".[47]

---

[46] Jacques Attali, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.
[47] Paul Samuelson, "The pure theory of public expenditures", *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954.

Los bienes públicos son entonces un tipo de bien cuya oferta es tecnológicamente indivisible para el consumo individual, con un proceso de producción único para múltiples usuarios, con la consecuencia de que puede ser consumido por todos. La puesta a disposición de la colectividad de este tipo de bienes beneficia automáticamente, una vez producidos a un costo dado, al conjunto de una población determinada. No hay entre sus miembros rivalidades con motivo de su consumo**.** Y no se les puede aplicar el principio de exclusión, según el cual quien no paga no accede al bien o al servicio. No se puede cobrar por acceder a ellos, o bien el costo de hacerlo es demasiado alto.

La ausencia de rivalidad en el consumo, que es una de las características de los llamados *bienes públicos puros*, implica que en el marco de una capacidad de servicio dada, la producción de una unidad adicional tiene un costo marginal nulo. Por tanto, no tiene sentido que los bienes públicos sean provistos por privados con fines de lucro. En efecto, en el caso de estos bienes (que recordemos no deben asimilarse a muchos otros bienes que son provistos por el sector público pero que no tienen la doble característica de no rivalidad en el consumo e imposibilidad de exclusión del acceso a dicho consumo, y son en este sentido bienes privados), la inviabilidad de un sistema de asignación descentralizada basada en precios implica que si ha de suministrarse el bien o servicio, debe ser el Estado el que lo haga.

Únicamente una entidad pública dotada de capacidad recaudatoria coercitiva puede permitirse producirlos, o proveerlos encargando su producción a terceros.[48] La producción de estos bienes o la prestación de estos servicios,

[48] Para una exposición avanzada de la teoría de los bienes públicos ver Jean-Jacques Laffont, *Fondements de l'économie publique,* Economica, Paris, 1988.

demandados por sus usuarios y consumidores, debe ser gratuita, ya que sólo un precio nulo es compatible con la nulidad del costo por consumidor adicional. El hecho de que una persona más utilice este tipo de bienes no tenga un costo marginal, lleva además a la conclusión de que este uso, aunque fuera posible, no debe racionarse. Si es suministrado por una empresa privada con fines de lucro, ésta debe cobrar por su uso y el precio que establezca disuadirá a los consumidores de utilizarlo con la misma intensidad. Por lo tanto, los bienes públicos, en el caso de que se pudiera cobrar por ellos de alguna manera, se subutilizan cuando son suministrados con el criterio maximizador de utilidades propio de las empresas privadas. Cuando el uso del bien público tiene un costo marginal de bajo monto (como el uso de un parque nacional), cabe cobrar al consumidor sólo dicho costo, que en todo caso no es suficiente para cubrir el costo total del bien público.

En el sector productor de bienes públicos, el bien o servicio no se vende sino que se pone a disposición de la colectividad. La producción de estos bienes y servicios requiere del uso y, por tanto, de la compra de factores de producción, trabajo y capital, que son comunes al sector privado y al sector productor de bienes públicos. Si una empresa privada suministrara este tipo de bienes, tendría que cobrar por los servicios prestados. Pero como todos los ciudadanos sabrían que terminarían por beneficiarse de sus servicios, dada la naturaleza colectiva del consumo, independientemente de que contribuyeran o no a costearlos, no tendrían ningún incentivo para pagarlos voluntariamente y contribuir a su financiamiento. Se trata del llamado *problema del pasajero clandestino*. Esta es una de las razones por las cuales los bienes públicos puros son provistos por el sector público: si este no se hace cargo para ponerlos a disposición del público gratuitamente, habrá una oferta insuficiente o inexistente.

La no percepción de un precio de venta por los bienes y servicios producidos por el sector proveedor de bienes públicos, junto a la existencia de un costo en factores de producción, implica un financiamiento específico: las contribuciones públicas obligatorias. De donde resulta otra diferencia entre bienes públicos y bienes privados: la relación directa y bilateral entre oferentes y demandantes de los bienes de la economía de mercado queda reemplazada por dos operaciones distintas, que son la exacción coercitiva (cobro de impuestos) y la asignación (a través del proceso presupuestario), ambas de responsabilidad del Estado.

Los bienes públicos pueden ser, según el ámbito geográfico que abarca su consumo, locales (calles, plazas, semáforos, alumbrado público), nacionales (defensa, justicia, administración pública, salud preventiva) y globales (conocimiento, seguridad internacional, estabilidad económica internacional, estándares globales, medio ambiente global)[49].

Bienes mixtos. Existen además una serie de bienes públicos que presentan algún grado de rivalidad o excludibilidad en su consumo. Está en primer lugar el caso de bienes cuyo consumo es colectivo pero cuyo acceso al mismo puede limitarse y por tanto es posible cobrar por su uso con un costo razonable. Los retornos a algunas formas de conocimiento pueden ser apropiados mediante patentes, por ejemplo. Las infraestructuras, en el caso en

[49] Para los bienes públicos locales ver Charles M. Tibout, "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 1956, y para los bienes públicos globales ver Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Global Public Goods,* Oxford University Press, New York, 1999 y Joseph Stiglitz, "Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?", en *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut, ed., Edward Elgar Publishing, 2006.

que no estén permanentemente congestionadas, no presentan rivalidad en su consumo, pero es posible cobrar al usuario por la totalidad (en tanto tengan una intensidad de uso suficiente) o una parte del valor de su uso.

Los bienes de consumo "excluíbles pero no rivales" (un sistema de TV por cable, un club de deportes, una red de distribución de información) son calificados como *bienes de club*. La noción de *bien de club* fue formalizada por James Buchanan en 1965[50]. Este economista introdujo el número de miembros de las comunidades de intereses como variable clave de los bienes consumidos, identificando así una serie de bienes intermedios entre los bienes privados de consumo individual y los bienes colectivos o públicos usados en común por toda la población.

Tabla 2: Tipos de bienes económicos

Tipo de Consumo	Consumo no excluíble	Consumo excluíble
Consumo no rival	Bienes Públicos Puros *(defensa, urbanismo)*	Bienes de Club *(obras públicas, TV por cable, clubes)*
Consumo rival	Bienes en común *(bancos de pesca)*	Bienes privados *(los disponibles en el supermercado, automóviles, casas)*

Por otra parte, las propiedades de rivalidad en el consumo y de no excludibilidad definen a *los bienes en común*, que plantean un problema de gestión de bienes ya existentes que son sobreconsumidos a raíz del comportamiento del tipo pasajero clandestino, en lo que se ha dado en llamar la "tragedia de los bienes en común". Este es el caso de tierras de uso agrícola común o de recursos natu-

[50] James Buchanan, "An economic theory of clubs", *Economica*, 29 (116), 1965.

rales como los pesqueros, que en ausencia de derechos de propiedad o de regulaciones restrictivas de la extracción son irremediablemente sobreexplotados, lo que justifica políticas públicas de restricción del acceso a estos bienes.

La teoría de los bienes públicos y de las externalidades constituye la base de la teoría convencional del gasto público. Aunque estrecha en su enfoque, pues parte de la presunción de una óptima capacidad de asignar recursos que sería intrínseca a los mercados y trata el gasto público como una necesidad cuando esta viene a fallar, constituye una primera aproximación relevante a la determinación racional del gasto público. La asignación de recursos sería deficitaria si el Estado no usara su poder coercitivo y no proveyera bienes que de otro modo, siendo objeto de una demanda solvente por la sociedad, no estarían a su disposición. También fallaría la asignación de recursos si no subsidiara aquellos bienes privados con externalidades positivas que sin este subsidio serían provistos en cantidad inferior a la óptima. Desde este punto de vista, realizar estos gastos es indispensable y el gobierno, a través de sus servicios administrativos o encargándoselos a terceros, debe poner –y financiar- los bienes públicos y los bienes privados con externalidades positivas a disposición de los ciudadanos. Este rol del Estado no es un rol necesariamente redistributivo, sino de mejoramiento de la asignación de recursos a través de la provisión gratuita o subsidiada de bienes que de otro modo no estarían a disposición de la colectividad o no lo estarían en cantidad suficiente, aunque muchos bienes públicos o con externalidades positivas benefician más frecuentemente a los más carentes de ingreso y patrimonio, pues las personas de altos ingresos pueden adquirir sustitutos cercanos de estos bienes como dispositivos de seguridad urbana, la disposición de espacios naturales y el acceso a educación y atención de salud de calidad.

LA DECISIÓN PÚBLICA

El tema del tamaño del gobierno apropiado para cada país no admite una respuesta universal y única. En especial, la respuesta a en qué cantidad debe proveerse un bien público no es sencilla. Una respuesta formal, en la tradición neoclásica, es enunciar que un bien público debe ser suministrado hasta el punto en que la suma de las tasas marginales de substitución iguala la tasa marginal de transformación.

En efecto, un bien privado es adquirido a un precio único que se impone a los consumidores individuales. Es consumido en cantidades variables según la voluntad de estos, habida cuenta de su restricción presupuestaria. Por su parte, un bien público existe en una cantidad fija (por ejemplo la defensa), pero el gasto que cada consumidor está dispuesto a consagrarle (su disponibilidad marginal a pagar) es variable. El productor de un bien privado escogerá la cantidad a producir hasta el límite en que se equipara el precio del bien (el beneficio marginal, que en condiciones competitivas es igual al precio promedio) a su costo marginal de producción. Al contrario, producir una unidad adicional de bien público va a permitir a cada consumidor beneficiarse de él. El beneficio marginal es entonces igual a la suma de las disponibilidades marginales a pagar de todos los individuos. Entonces, la producción óptima de un bien público estará dada por la igualdad de esta suma y su costo marginal. Dado lo anterior, diferentes niveles eficientes de consumo de bienes públicos estarán asociados a diferentes distribuciones del ingreso que inciden en la disponibilidad a pagar. Entonces, la provisión eficiente de un bien público supone que la suma de las TMS individuales (tasas marginales de sustitución) sea igual a la TMT (tasa marginal de transformación), mientras que en los bienes privados cada TMS debe igualarse a la TMT

En la práctica, las sociedades democráticas utilizan diversos mecanismos de democracia directa o representativa para decidir el nivel de provisión de bienes públicos y de gasto público en general. Constatamos anteriormente que la provisión de bienes públicos es insuficiente o inexistente dado el comportamiento de maximización del interés personal de los individuos y su tendencia al comportamiento de "pasajero clandestino". Esto resulta ser cierto aunque todos podrían salir beneficiados si estos bienes fuesen provistos en una cantidad eficiente. Una solución a este problema es la del pronunciamiento unánime a favor de dicha provisión eficiente. No obstante, los comportamientos estratégicos de maximización del interés personal nuevamente lo impedirían, pues la unanimidad es en la práctica muy difícil de conseguir. Por ello, las reglas de decisión en esta materia suelen ser mayoritarias (usualmente la mitad más uno de los participantes).

Tabla 3: Preferencias de los votantes y paradoja del voto

Elección	Votante 1	Votante 2	Votante 3
Primera	A	C	B
Segunda	B	A	C
Tercera	C	B	A

Al mismo tiempo, y para que las decisiones no sean inconsistentes al agregarse las preferencias, se requiere que estas sean "unimodales" (es decir que en votaciones de diversas opciones de a dos en dos los resultados no sean contradictorios, con votaciones que son consistentes a nivel individual pero no lo son a nivel agregado). Cuando los temas por los que se vota no tienen la misma dimensión, existe una gran probabilidad de que aparezcan preferencias "multimodales", lo que hace en ese caso imposible tomar decisiones dada la incoherencia de las preferencias agregadas.

No parece haber sistemas de votación para decidir entre opciones de gasto público mediante pronunciamiento ciudadano –y pueden existir muchos como la votación por puntos, la mayoría relativa, el ordenamiento de alternativas, la votación dos a dos de todas las alternativas- libres de defectos a la hora de traducir las preferencias individuales en preferencias colectivas mediante agregación de las primeras. Es lo que se conoce como *Teorema de la imposibilidad de Arrow*, que enuncia las condiciones que debe satisfacer la toma de decisiones (entre las más importantes están que resista las preferencias multimodales, responda a las preferencias de los individuos, se respete la regla de transitividad según la cual si A es preferido a B y B a C, entonces A es preferido a C, no ser dictatoriales y depender de un individuo).

El cumplimiento de estas condiciones es poco frecuente: para que una sociedad democrática funcione con el pronunciamiento de sus miembros acerca de los asuntos públicos, y en particular sea posible determinar una *función de bienestar social,* se requiere un nivel elevado de homogeneidad de las preferencias, o convivir con la inestabilidad de las opciones.

En el caso más simple en que las alternativas sometidas a votación representan mayores o menores cantidades de un bien con similares características, entonces podemos definir al *votante mediano* como aquel cuyas preferencias se encuentran en la mediana del conjunto de las preferencias de todos los votantes, con la mitad prefiriendo menos cantidad del bien y la otra mitad prefiriendo más. El *teorema del votante mediano* establece que, en tanto las preferencias sean unimodales, el resultado de la votación mayoritaria reflejará las preferencias del votante mediano y será estable. Salvo que la interacción entre grupos de interés, funcionarios y representantes políticos haga prevalecer la *búsqueda de renta*, es decir la transferencia de ingre-

sos a favor de coaliciones cuyo poder desvíe las preferencias del votante mediano, y de paso deteriore la calidad de la asignación de recursos y el potencial de crecimiento. Esta visión defensiva termina proponiendo con frecuencia la minimización de las acciones públicas para disminuir la apropiación de rentas a través del proceso político.

Otro enfoque posible es el de investigar la demanda de variados bienes públicos (educación, salud, parques, policía, infraestructura) y su sensibilidad frente a variaciones de precios e ingresos, e informar a los actores políticos sobre esos resultados. Y suponer que la democracia representativa reproduce de alguna manera, aunque muchos autores consideran con buenas razones que esta es una simplificación excesiva, las preferencias del votante mediano, y que los líderes políticos maximizadores van a procurar ajustar sus programas a ellas para así resultar electos. Por tanto, en esta hipótesis el gasto público no irá mucho más allá de lo deseado por dicho votante mediano, contrariamente a la hipótesis de la búsqueda de renta conducente al Estado omnipresente y depredador.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Si parece haber bastante acuerdo en que el rol básico del gobierno central incluye la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la provisión de bienes públicos de consumo colectivo nacional (como la defensa, la justicia, la salud pública preventiva, la ciencia y tecnología), también existen buenos argumentos a favor del rol de las jurisdicciones descentralizadas en proveer bienes públicos y servicios adecuados a las preferencias y circunstancias de la población en cada localidad.

La justificación económica de la descentralización de determinadas decisiones y gastos públicos, en comparación con la alternativa de su asignación centralizada por

el gobierno nacional, se conoce en la teoría económica convencional como *el teorema de la descentralización de la provisión de bienes públicos*, formulado por Oates en los siguientes términos: "Para un bien público puro cuya cantidad consumida puede ser definida sobre subconjuntos geográficos, y cuyo costo de producción es el mismo en el nivel central o en los subconjuntos geográficos involucrados, será siempre más eficaz (o al menos igualmente eficaz) para estos subconjuntos producir cantidades de bienes públicos óptimas en el sentido de Pareto que para el gobierno central"[51].

En términos más prácticos, los diversos modelos construidos a partir de esta regla giran alrededor de la idea según la cual la estructuración del territorio debiera constituirse en base a la provisión espacializada de bienes públicos, como es el caso de servicios típicamente locales como las áreas verdes, el alumbrado y la señalización públicos, las vías urbanas y cuyas características técnicas modelan los límites de los territorios infra-nacionales de manera que sean económicamente eficientes[52].

La movilidad de los principales agentes económicos (capital y trabajo) contrasta con la inmovilidad y restricción espacial propia de la provisión de los bienes públicos locales y, coherentemente, de su financiamiento, que suele descansar en bases tributables fijas en el espacio (particularmente el capital inmobiliario y los suelos).

Las decisiones en materia de descentralización fiscal se inscriben en el marco del *dilema libertad-igualdad*. La tribu-

---

[51] Wallace Oates**,** *Fiscal Federalism,* Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972. Recordemos que en el sentido económico los bienes públicos se definen como aquellos que tienen la doble propiedad de no presentar rivalidad en su consumo y respecto de los cuales es imposible organizar la exclusión del acceso a dicho consumo, no teniendo su producción un costo marginal.

[52] Estos modelos son reseñados en Guy Gilbert**,** , "Fédéralisme Fiscal: une Revue de Littérature", *Revue Economique*, 2, 1996.

tación local autónoma genera inevitablemente diferenciales de tasas de imposición entre contribuyentes. Las diferencias de presión fiscal resultan de las variadas **decisiones de prestación de servicios** de las autoridades territoriales y de las **disparidades de situación** de las diversas localidades en el plano económico, social y geográfico-administrativo.

Lo propio de la descentralización financiera es crear desigualdades fiscales al permitir reconocer las diferentes preferencias de los habitantes de diversas localidades en materia de demanda de bienes públicos. La libertad de tributación susceptible de revelar las preferencias de los consumidores de bienes públicos tiene entonces un precio frente al principio de la igualdad ante el impuesto[53].

Un enfoque posible es el de repartir entre entidades territoriales, pero desde el centro nacional, el producto de la recaudación de determinados impuestos sin control local de las bases y tasas. De este modo se erradica las disparidades en su misma fuente. En este enfoque, los representantes locales elegidos pierden la capacidad de arbitrar entre gasto en bienes públicos locales y presión fiscal, pero conservan la capacidad de asignar libremente los recursos puestos a disposición desde el nivel central del gobierno.

Sin embargo, la supresión de toda "libertad fiscal" transforma a las entidades territoriales en agentes del Estado central, al depender éstas de los recursos nacionales y de los criterios de distribución escogidos por el gobierno nacional en tanto juez último de sus necesidades. Ello ocurre efectivamente en el caso chileno, con la sola excepción de la capacidad moduladora de las tasas aplicables a la patente industrial y comercial, que representa apenas un quinto de los ingresos presupuestarios municipales.

---

[53] Los desarrollos que siguen se basan en Guy Gilbert y Alain Guengant,, *La Fiscalité Locale en Question,* Montchrestien, Paris, 1991.

Una descentralización plena de las administraciones públicas requiere del derecho a modular la presión fiscal por representantes electos y, a través de su renovación periódica, la posibilidad de intervenir en ella que se otorga a los electores-contribuyentes. El voto en las urnas representa así la fuente primaria de las opciones colectivas, ya sea directamente a través de voto ciudadano presupuestario o indirectamente –como sustituto imperfecto– a través de la elección de representantes.

Pero ¿en qué medida el voto permite expresar correctamente la voluntad de los ciudadanos? ¿La oferta de servicios públicos corresponde a la demanda de los electores? Un resultado esencial del análisis económico de las decisiones colectivas subraya que la capacidad del proceso democrático de producir opciones presupuestarias eficientes, conformes a las expectativas de los ciudadanos, depende de las informaciones puestas a disposición de los votantes sobre los costos de las prestaciones ofrecidas. El medio más simple y exacto de sensibilizar a los electores frente a las cargas colectivas consiste precisamente en vincular las demandas de prestaciones al pago de una contribución pecuniaria. La existencia de un vínculo entre servicios prestados y financiamiento otorgado por los ciudadanos parece indispensable para la expresión democrática eficaz de las opciones colectivas. Diversas consecuencias derivan de este razonamiento.

El impuesto local no constituye sólo un instrumento descentralizado de eficiencia económica sino también un instrumento de redistribución de los ingresos o de los patrimonios. La distribución de la recaudación fiscal local levanta un doble problema de equidad: el primero es común a los impuestos nacionales y el segundo específico a las finanzas locales. En *cada localidad*, el reparto de la carga fiscal entre contribuyentes dotados de capacidades contributivas desiguales supone la adopción de bases y

tasas adaptadas al objetivo perseguido, es decir criterios llamados de equidad vertical. *Entre localidades*, la tributación de contribuyentes dotados de capacidades contributivas iguales pero localizados en comunas distintas, y beneficiarios de servicios públicos desiguales, plantea un problema de equidad llamada horizontal o territorial.

El objetivo de obtener una asignación *eficiente* de los recursos escasos procura maximizar los resultados productivos de la economía para una distribución dada de los ingresos y los patrimonios. En cambio, el objetivo de *equidad* se vincula exclusivamente con la redistribución de los recursos producidos. Aparentemente, la complementariedad de los ámbitos de intervención descarta todo riesgo de interferencia entre ambas políticas. Las colectividades territoriales debieran por tanto ser capaces de asociar armónicamente desempeño económico y justicia social. En la práctica, equidad y eficiencia suelen constituir dos objetivos competitivos en el plano de los resultados y de los medios, que requieren sacrificios mutuos para poder articularse: la tributación eficiente será frecuentemente costosa en términos de equidad. Inversamente, la tributación equitativa será costosa en términos de eficiencia. De allí la necesidad de arbitrar entre sistemas fiscales especializados adaptados a uno de los objetivos pero no necesariamente al otro.

En el debate académico en el área de las finanzas públicas, el *dilema eficacia-equidad* se cristaliza en la oposición de dos concepciones básicas sobre el reparto inter-individual del impuesto: la primera a prorrata de los "beneficios" o servicios prestados y la segunda en función de las capacidades contributivas, es decir de los ingresos y/o los patrimonios[54]. La *eficiencia económica* implica vincular los pagos

[54] El texto clásico en la materia es el de Richard A. Musgrave**,** *The Theory of Public Finance,* Mac Graw-Hill, New York ,1958.

a las ventajas en materia de consumos colectivos obtenidos por los usuarios y/o las congestiones que provoca. En esta perspectiva, la tarificación (o más exactamente la suscripción) constituye el modo de financiamiento con mayor rendimiento. La tarifa tiene que ver con la lógica del intercambio voluntario que canaliza la información precisa sobre las utilidades sociales comparadas de las ofertas de bienes y servicios, otorgando a quienes los utilizan la facultad de expresar sin intermediarios, y por tanto sin sesgos, sus preferencias, gustos y necesidades. La lógica mercantil de la tarifa representa igualmente un factor poderoso de estímulo a la *eficiencia técnica* al incitar a los gestionadores a comprimir los costos bajo la restricción de arriesgar una hemorragia importante en la demanda de uso de los servicios ofrecidos por practicar precios muy elevados.

Sin embargo, la tarificación generalizada de las prestaciones locales, independientemente de todo arbitraje entre eficiencia y equidad, no es practicable. Un primer obstáculo resulta de la indivisibilidad técnica de ciertos servicios colectivos y/o del costo administrativo muy elevado de la individualización de los consumos (como el caso típico del uso de las calles). El recurso al impuesto es la única opción posible en el caso de los "bienes públicos puros" para cubrir los gastos de provisión del servicio.

Un segundo obstáculo proviene del reparto complejo de las ventajas de los servicios públicos entre usuarios y entre no usuarios. Por ejemplo, los transportes públicos urbanos procuran una utilidad directamente a sus usuarios, bajo la forma de un servicio de desplazamiento, y también lo hacen indirectamente a los automovilistas al reducir la circulación de vehículos individuales y por tanto la congestión de las calles y la polución del aire. No obstante, el usuario de transporte colectivo no debiera aceptar pagar el servicio prestado más allá del bienestar

personal obtenido del desplazamiento y por tanto financiar voluntariamente las economías llamadas "externas" creadas en beneficio de los no usuarios. Un financiamiento fiscal complementario deberá ser establecido para repartir las cargas a prorrata de los servicios prestados en conformidad con las reglas de la eficiencia económica, aunque en la práctica resulte complejo evaluar con precisión el reparto de las ventajas personales y colectivas de la prestación de un servicio determinado con efectos externos positivos.

La coexistencia necesaria de la tarifa y del impuesto no implica cuestionar el principio central del financiamiento a prorrata de los beneficios obtenidos por cada individuo. En una perspectiva de *eficiencia asignativa*, la diferencia entre tarifa e impuesto no reside en el objetivo buscado sino en el método de recuperación de costos, que en el primer caso es directo y en el segundo indirecto. El arbitraje tarifa-impuesto no deriva de un enfoque dual del financiamiento público local sino de una simple especialización instrumental al servicio del único objetivo de repartir las cargas colectivas a prorrata de las prestaciones entregadas. Los impuestos establecidos deben en esta lógica evitar tener un carácter de "exportación", es decir de aplicación a personas que no van a recibir sus beneficios. De allí que los impuestos locales suelen aplicarse sobre bases tributables no móviles, al menos en el corto plazo, es decir sobre el capital físico inmobiliario y fundiario, tipos de impuestos que no permiten mayores márgenes de aplicación de políticas redistributivas, salvo que pierdan toda autonomía de modulación con la consiguiente pérdida de vínculo con los ciudadanos-contribuyentes.

En cambio, el reparto del financiamiento fiscal en función de las *capacidades contributivas*, a partir de la preocupación por la justicia social, se vincula a una lógica apa-

rentemente no conciliable con la anterior. En efecto, nada garantiza a priori una distribución de los beneficios de la acción colectiva proporcional a los ingresos o los patrimonios y por tanto la posibilidad concreta de instaurar una regla única de distribución de las cargas públicas locales susceptible de satisfacer simultáneamente los objetivos de eficiencia y equidad. Como consecuencia inmediata de este dilema, toda propuesta de reforma fiscal reposa, implícita o explícitamente, sobre la voluntad de privilegiar una de estas concepciones en detrimento de la otra. En estas condiciones, ¿se puede hablar de impuesto local en singular?

Una respuesta posible emana de los enfoques de "federalismo fiscal". En efecto, la eficacia de las políticas públicas implicaría la especialización de las competencias. Así, a escala local, y particularmente comunal, no existiría una base espacial adecuada para las políticas redistributivas. El financiamiento local de programas sociales ambiciosos corre el riesgo de incitar a los ricos a irse de su comuna para instalarse en la localidad vecina que le permita escapar al impuesto. A la inversa, los programas sociales pueden atraer a los pobres a la comuna. En el largo plazo, la dinámica del voto con los pies no impediría acentuar la segregación espacial de las residencias entre ricos y pobres y provocaría la implosión de los presupuestos municipales bajo la influencia acumulada de un incremento de los gastos sociales y de una disminución de los ingresos fiscales. En el caso chileno, parece plenamente justificado en este sentido que las transferencias a los más pobres bajo la forma de subsidios monetarios focalizados (subsidio único familiar, pensión asistencial, subsidio de agua potable, subsidio de vivienda) sean fijados y financiados centralmente para evitar los mecanismos de competencia destructiva propios del "voto con los pies".

De allí la recomendación usual de la escuela del federalismo fiscal de reservar las misiones de redistribución del ingreso al gobierno central, o al menos a las entidades territoriales de rango superior. Nuevamente en palabras de Musgrave, interviniendo en una reciente controversia: "el diseño apropiado, en breve, apunta a una provisión descentralizada de los bienes públicos a ser pagada por aquellos a los que beneficia, combinada con una política centralizada de redistribución. Esta distinción, sin embargo, no es válida en la práctica cuando la tributación típicamente sigue la capacidad contributiva. Sobre esa base, el gobierno federal con su cobertura nacional puede permitirse el uso de una tributación progresiva, mientras las jurisdicciones estatales y locales, temerosas de perder su base tributaria, deben descansar en tributaciones al ingreso más parejas y a las ventas ampliamente regresivas", de modo que "la provisión eficiente de servicios públicos es importante, pero un modelo de federalismo que ignore los temas de distribución es incompleto y puede llevar por el camino equivocado"[55]. Por ello es indispensable considerar los problemas planteados por la coordinación financiera entre entidades territoriales y los enfoques de *federalismo financiero* a la hora de abordar el problema de la equidad territorial en materia de financiamiento de las entidades territoriales subnacionales.

La corrección de los desbordes interjurisdiccionales y las disparidades financieras. La acción aislada de una entidad administrativa subnacional genera múltiples externalidades[56]:

---

[55] Richard A. Musgrave, "Devolution, Grants, and Fiscal Competition", ya citado, en el marco de la controversia suscitada a partir del trabajo de Robert P. Inman y Daniel L. Rubinfeld, "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 4, 1997.

[56] Para más detalles en la materia ver Guy Gilbert, "Les Impôts Locaux: quelles réformes?", *Cahiers Français*, 274, 1996.

- diversos no residentes pueden beneficiarse de las ventajas de un bien público local cuyos impactos sobrepasan los límites de la colectividad, fenómeno conocido como "efecto de desborde"; estos se limitan en general a los espacios vecinos si la demanda de bienes públicos locales decrece con la distancia: pueden ser o no recíprocos y/o simétricos;
- la decisión local puede modificar el tamaño y la densidad de la población residente y por tanto *los costos de congestión* que deberán enfrentar los no residentes y los residentes en el consumo de bienes públicos locales;
- las decisiones fiscales territoriales conducen, por ejemplo en el caso de un impuesto a las ventas, a hacer soportar por no residentes una parte de los impuestos locales *(exportación fiscal*);
- los recursos fiscales de otras entidades pueden ser modificados a raíz de una decisión local *(externalidades fiscales);*
- La *distribución de los ingresos* entre individuos de otras entidades territoriales pueden ser afectados por medidas financieras locales ya sea directamente (transferencias positivas o negativas desbordantes) o bien indirectamente a través de la modificación de los precios de los productos y los factores *(externalidades de ingresos)*;
- El costo de los recursos necesarios para la producción de bienes públicos locales puede ser afectado por un cambio de política presupuestaria en otra entidad territorial *(externalidad de costo)*.

Para corregir estas diversas externalidades, en caso de que así lo amerite la existencia de un impacto significativo, se requiere de una coordinación, ya sea horizontal o vertical, entre entidades territoriales que sólo resulta posible si prevalecen conductas cooperativas. En caso contrario, la entidad jerárquicamente superior está llamada a

intervenir para hacer posibles las mencionadas correcciones, pues de otro modo no es posible ningún mecanismo de internalización de externalidades. En virtud de estas consideraciones, resulta apropiado que el financiamiento de las acciones locales de salud y los servicios de educación básica y media, con típicos "desbordes interjurisdiccionales" en cuanto a sus impactos (las personas atendidas en los consultorios preventiva o curativamente y los que reciben educación municipal trabajarán contemporáneamente o diacrónicamente en otros territorios) sea definida centralmente para corregir el eventual financiamiento local impropio de las externalidades positivas que estos servicios generan. Adicionalmente a las externalidades mencionadas, son de gran importancia las disparidades financieras que se originan en tres causas mayores:

- las bases de imposición difieren entre entidades territoriales (típicamente el fenómeno se presenta en las comunas ricas y pobres en bases inmobiliarias), por lo que el mismo servicio público, todo lo demás p- ermaneciendo constante, se traducirá en un mayor *esfuerzo fiscal* en las comunas pobres, generando distorsiones asignativas y violando el principio de equidad horizontal. Más frecuentemente, se producirán fuertes disparidades en la cantidad y calidad de bienes públicos locales provistos por las entidades territoriales;
- los costos unitarios de la provisión de bienes bajo tutela que es entregada a las entidades territoriales por los niveles superiores pueden ser diferentes por razones distintas de las opciones de gestión de la entidad respectiva (clima, distancia, topografía, demografía);
- el volumen de los bienes bajo tutela puede variar de una entidad a otra por razones exógenas (volumen de las ayudas a personas pobres, por ejemplo).

A ello se agrega el que las preferencias locales en materia de oferta de bienes públicos propios y/o de

prestaciones que superan los mínimos establecidos centralmente, las preferencias locales por tales o cuales formas de financiamiento, las opciones de gestión de cada entidad territorial, tienden a diferir. El resultado son estructuras presupuestarias que difieren de una localidad a otra más allá de lo que resulta ser propio del teorema de descentralización y de la diversidad de ingresos y gastos de las entidades territoriales que le es, como se ha subrayado, consustancial. En consecuencia, se admite que un sistema de perecuación de las disparidades de bases tributarias y de compensación de las disparidades de costos y necesidades, que corresponden a "desigualdades de situación", es legítimo y necesario desde el punto de vista de la eficiencia, para evitar distorsiones asignativas, y de la equidad, para evitar desigualdades injustas[57]. Un criterio operacional del *principio de equidad territorial fiscal* es aquel que establece que para un mismo nivel de prestaciones y con bases de imposición iguales, el impuesto pagado por cada contribuyente debe ser el mismo. Para el conjunto de los contribuyentes este principio implica que para un servicio igual la tasa de impuesto debe ser idéntica en todas las localidades. Por lo tanto, la relación *ventaja* (nivel de los servicios colectivos)/*esfuerzo* (presión fiscal) debe ser uniforme en el espacio. Este objetivo no puede ser alcanzado sino en el caso en que los potenciales fiscales reales de las comunas (habida cuenta de las desigualdades de costos de producción) son iguales. En palabras de los ya citados Gilbert y Guengant: "el poder de compra de las bases de imposición por habitante, en términos de servicios colectivos, debe ser idéntica en todas las localidades".

---

[57] Ver Boris Dafflon, , "The Assignment of Functions to Local Governments: From Theory to Practice", *Government and Policy,* 10, 1992.

La amplitud de la perecuación, es decir de la redistribución de los recursos por diferencias de potencial fiscal será máxima, y también la resistencia política, si el umbral de redistribución opera inmediatamente a partir del promedio. Si el umbral corresponde al potencial fiscal de la comuna más rica, ninguna transferencia es necesaria y la resistencia política es nula. Dado que una buena gestión incide en parte en el valor de la base tributaria, particularmente mediante la capitalización de la propiedad inmobiliaria, lo adecuado es establecer el umbral del diferencial de potencial fiscal a partir del cual operar las transferencias en un punto superior al del promedio. A su vez, las desigualdades de preferencias en la provisión de bienes públicos locales y las desigualdades de gestión no justifican el establecimiento de ningún sistema de perecuación o de compensación.

En resumen, las instituciones fiscales que vinculan el gasto y las decisiones tributarias y que establecen las transferencias intergubernamentales, deben crear un sistema de incentivos que estimulen las decisiones fiscales adecuadas en los diferentes niveles de gobierno. En teoría, es muy importante que la discrecionalidad fiscal local (sobre la base de impuestos que minimicen el voto con los pies, especialmente en sociedades espacialmente polarizadas) no se vea fuertemente disminuida por la dependencia de las transferencias centrales, según la recomendación de Oates. En primer lugar, estas son con frecuencia condicionadas, con lo que la autonomía local pierde vigencia. En segundo lugar, la dependencia del centro limita el cálculo costo-beneficio a nivel local y distorsiona las decisiones.

En la práctica, como hemos insistido, en las sociedades territorialmente polarizadas se plantea un severo problema adicional: la disparidad de recursos entre municipios

(usualmente medida en ingresos por habitante). Las transferencias intergubernamentales deben existir en tres situaciones: por existencia de desbordes interjurisdiccionales en los beneficios de la prestación local, por disparidad de las capacidades fiscales y por disparidad de los costos unitarios de prestar servicios.

Dos comunas que quieran proveer un mismo nivel de bienes públicos por habitante pero que tengan bases tributarias diferentes enfrentarán tasas distintas aplicables a los contribuyentes respectivos. Otro factor a considerar es la existencia eventual de sobrecostos unitarios en la provisión de bienes públicos por razones geográficas, demográficas o sociales, o bien stocks iniciales diferentes o bien volúmenes mayores de bienes a prestar, con el mismo resultado anterior. Ello debe llevar al nivel central a establecer mecanismos de compensación por estas causales, para procurar que el poder de compra de servicios colectivos de las bases tributarias por habitante se aproxime en cada entidad territorial.

A largo plazo, el mecanismo de "voto con los pies" inducirá migraciones hacia la comuna que presta los mismos servicios a un costo inferior para el ciudadano-contribuyente, agravando la diferencia de bases tributarias y de tasas aplicables, o deberá resignarse a proveer un nivel inferior de bienes públicos. Ello hace justificable para el gobierno central establecer mecanismos de perecuación de las bases tributarias para minimizar la distorsión mencionada, es decir la existencia de un mayor esfuerzo fiscal en las comunas pobres en bases tributarias o costos de provisión que transgrede el principio de equidad horizontal.

No cabe sustentar una redistribución de los ingresos a partir de la aplicación de tributos locales basados en el principio de la capacidad contributiva (con tasas progresivas sobre el ingreso, por ejemplo) si esta redistri-

bución por vía tributaria induce el "voto con los pies", es decir la fuga de los más ricos a comunas con menos presión fiscal y la migración de los más pobres a comunas con más programas sociales, con el consiguiente desequilibrio presupuestario.

Las desigualdades de preferencias de los ciudadanos-contribuyentes o las diferencias en la calidad de la gestión no justifican sistemas de perecuación o de compensación. Las frecuentes disparidades de situación (en bases tributarias, en costos unitarios o en volumen de prestaciones) hacen necesaria la existencia de sistemas de este tipo.

CAPÍTULO 3

CUANDO LOS MERCADOS NO FUNCIONAN: ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y MERCADOS INCOMPLETOS

La teoría económica neoclásica asume que los individuos son quienes mejor juzgan su propio bienestar. Sin embargo, se producirá una ineficiencia asignativa si estos subevalúan los beneficios personales que derivan del consumo de determinados bienes, vale decir si le atribuyen un mérito insuficiente, y en especial si no ahorran o no se aseguran y mantienen una preferencia sistemática por el consumo presente. Corregir esa ineficiencia es el fundamento de los modernos sistemas de seguridad social.

En 1957 Richard Musgrave introdujo la noción de *bien meritorio*, que puede ser definido como un bien que es deseable que sea consumido por los individuos, dadas las externalidades positivas que le están asociadas, aunque sea en la práctica "subconsumido" por estos. El gobierno debe entonces proveer estos bienes dado su mérito, al asegurar mejor el bienestar individual que la soberanía del consumidor y sus preferencias libradas a su suerte. Se trata de un argumento para dejar de lado la prevalencia ilimitada de la soberanía del consumidor y reemplazarla

en determinados casos por la obligatoriedad de consumo públicamente establecida. [58]

El ejemplo más extendido es el de los primeros niveles de educación. Los gobiernos han ido extendiendo a lo largo del tiempo la obligatoriedad de la asistencia escolar para los niños, en algunos casos hasta el conjunto del ciclo escolar, sobre la base de considerar que algunas familias no perciben adecuadamente los beneficios de la educación, o privilegian el corto plazo al insertar a sus hijos en el trabajo, y no envían a sus hijos a la escuela. Otro caso frecuente es el de las cotizaciones obligatorias de primas de seguros de pensiones y salud.

La ineficiencia de mercado en la cobertura del riesgo.. El punto de partida aquí es el síndrome del consumidor miope frente a los riesgos y el enfoque del "a mi no me va a ocurrir". Este se traduce en el insuficiente consumo de seguros personales para propio bien frente a la posibilidad de accidentes inhabilitantes, de enfermedades graves o de insuficiencia de ingresos en la vejez. Estos seguros permiten enfrentar estas contingencias promediando los ingresos a lo largo del ciclo de vida total. Se trata de eventos que pueden ser juzgados como de improbable ocurrencia y/o cuyas consecuencias son demasiado lejanas en el tiempo -como la necesidad de ahorrar hoy para tener ingresos cuando ya no se esté en condiciones de trabajar- y que, sin embargo, de presentarse, pueden tener consecuencias catastróficas para los individuos imprevisores. Existen dos modos, no mutuamente excluyentes, de remover esta nueva ineficiencia asignativa: a través de subsidios o mediante mecanismos compulsivos.

---

[58] Richard A. Musgrave, "A multiple theory of budget determination", *FinanzArchiv*, ***New*** Series 25(1), 1957. y "Merit goods", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, 1987.

El subsidio se practica a través de descuentos tributarios como incentivo a la adquisición de seguros de salud o de pólizas conducentes a pensiones privadas.

La compulsión implica usar la fuerza de la ley para obligar a las personas a proveerse de seguros contra la inhabilidad que provocan la enfermedad, los accidentes o la vejez. La mayoría de los países establece seguros obligatorios, a través de descuentos obligados de un porcentaje de la remuneración incluidos en todo contrato de trabajo -o mecanismo de percepción de ingresos, en el caso de los trabajadores por cuenta propia- para garantizar ingresos de sustitución en caso de enfermedad, accidentes, invalidez o desempleo. Frente a eventos de este tipo, la sociedad suele no permanecer indiferente y declara de manera más o menos universal estos bienes como *meritorios* y de *consumo obligatorio,* suspendiendo la soberanía del consumidor para su propio bien y para evitar que se transforme eventualmente en algún momento en una carga pública.

En vínculo con estas situaciones, cabe resaltar la existencia generalizada en las transacciones de mercado de *asimetrías de información*[59], que dan lugar a conductas de *riesgo moral* (el que posee unilateralmente información en una transacción o contrato la utiliza a su favor en detrimento de la contraparte) y mecanismos de *selección adversa* (cuando en el caso del mercado del crédito no se otorga préstamos a las empresas sin historia y/o pequeñas, aunque puedan llegar a ser muy rentables, o en el caso de los seguros se incrementa las primas o no se ofrecen a clientes cuya conducta no se conoce a cabalidad), generándose *mercados incompletos*, lo que tiene como consecuencia serias ineficiencias en la asignación intertemporal de recursos.

---

[59] Ver Joseph Stiglitz, "Information and the change in the paradigm in economics", *The American Economist,* 47, 2, 2003.

Específicamente, el comportamiento de *riesgo moral* en los seguros es aquel que multiplica las conductas de riesgo en la medida en que se está cubierto por un contrato y la *selección adversa* es el proceso en el que los que tienen riesgos bajos y poca aversión al riesgo se sustraen de contratar pólizas de seguros, incrementando las primas que se cobra a los demás.

Otro problema de ineficiencia asignativa se presenta en el caso de una oferta de seguros realizada en condiciones de *selección de riesgo* que los agentes privados practican en estos mercados: a ellos les interesa para maximizar sus utilidades obtener el pago de primas de los individuos que tienen menos riesgo y desechar a los de más alto riesgo, o cobrarles primas sustancialmente más altas (descreme). A ello se suma el costo de la obtención de información, del cálculo actuarial y de la publicidad en la competencia de mercado (con la consiguiente búsqueda de ventajas frente a consumidores mal informados), que incrementa los llamados *costos de transacción*. Esto tiene la consecuencia de encarecer aún más las primas de seguro justamente para aquellos individuos a los que apunta primordialmente el consumo obligatorio del *bien meritorio*, en este caso el seguro contra el riesgo, y que se encuentran frente a una cobertura limitada y/o onerosa. Estamos más generalmente en presencia de la dificultad de evaluar riesgos, especialmente los de pequeña probabilidad de ocurrencia, riesgos que sin embargo tienen externalidades negativas.

Estos factores constituyen un importante argumento a favor de los que muchos gobiernos hacen en mayor o menor medida: proteger a los individuos frente a los riesgos más significativos que suelen enfrentar. La certeza de apoyo público frente a la enfermedad, la vejez o el desempleo (seguros gratuitos *ex post* de naturaleza ineficiente e inequitativa, al premiar a los menos aversos al riego)

genera por lo demás un incentivo adicional a los individuos para no ahorrar o adquirir seguros personales, lo que se constituye en un argumento adicional para establecer la obligatoriedad de su consumo.

El financiamiento de estos riesgos individuales mediante aseguramiento obligatorio más o menos tiene en cuenta según los casos nacionales la regla que Malinvaud define en los siguientes términos:

> "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares"[60].

Mercados incompletos y pensiones. Los individuos enfrentan en relación a sus previsiones de ingresos en la vejez dos fuentes de riesgos: no saben cual será la duración efectiva de su vida (en este caso los promedios sirven de poco) ni hasta qué edad estarán en condiciones de trabajar: los sistemas públicos o regulados de pensiones proveen certezas en materia de ingresos cuando estos ya no pueden generarse, y deben procurar hacerlo sin incentivar un retiro temprano.

---

[59] Edmond Malinvaud, *Les cotisations salariales a la charge de l'employeur*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, 1998.

Los gobiernos suelen suspender desde el inicio de la vida activa la "soberanía del consumidor" de aquellos individuos que no ahorran y se remiten al Estado como proveedor en última instancia frente a situaciones de necesidad en materia de ingresos o de cuidados de salud en la vejez. En este caso ya no se puede volver atrás en materia de conducta previsora y es frecuente que se active algún tipo de apoyo gubernamental frente a una situación de hecho que es socialmente sensible. Por tanto, la mayoría de los gobiernos ha estimado en algún momento de su desarrollo histórico reciente que es mejor obligar *ex ante* a contribuir para la vejez a las personas en vez de tener que hacer un aporte *ex post* de ingresos sin contribuciones previas.

El tema de las pensiones se inscribe además en aquel más vasto del ahorro, que consiste en no consumir recursos en un momento dado para hacer frente a necesidades futuras. El sentido del ahorro es adquirir derechos sobre la producción futura bajo la forma de derechos de propiedad sobre bienes durables (tierras, inmuebles, metales) o sobre empresas (acciones), y también bajo la forma de títulos de deuda del Estado o del sector privado, siendo normalmente más seguros y menos remunerados los primeros tipos de títulos que los segundos.

En principio, quienes disponen en la vejez de suficientes activos propios y de sus respectivos rendimientos, ya sea porque en algún momento les han sido transferidos (por herencia o cualquier otra causa) o porque han ahorrado personalmente para adquirirlos, no requieren de sistemas públicos de pensiones en tanto puedan utilizar esos ahorros para adquirir en el mercado seguros que les garanticen un ingreso determinado por el resto de sus vidas (rentas vitalicias). No obstante, que esos activos estén disponibles en la vejez y no se hayan esfumado entre tanto supone certezas jurídicas de largo plazo, mientras su

monto dependerá de diversos factores, todos ellos vinculados a cuanto la economía haya crecido.

La idea de la declinación o fracaso de unas actividades (y empresas) compensada por el auge y éxito de otras ha dado curso, en el caso de las pensiones, a la creación de mecanismos de ahorro obligatorio y no obligatorios para la adquisición de derechos sobre la producción futura en base a carteras diversificadas o, mejor aún, a la evolución global de la economía en el tiempo. Mientras más amplia es la base de la inversión, menores son sus riesgos en el largo plazo, dados los mecanismos de compensación descritos. Sustentar en los trabajadores activos en su conjunto (mediante las cotizaciones obligatorias) los ingresos de los pasivos en base total o parcial a sus contribuciones pasadas se constituyó en el siglo 20 como una buena base para asegurar ingresos a las personas de edad.

Así, los sistemas de pensiones han tenido desde sus orígenes el objetivo de asegurar a los ciudadanos, especialmente a los que no realizan espontáneamente ahorros individuales, algún tipo de ingresos en la vejez y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos de las personas en el ciclo de vida y se otorga seguridad en el flujo periódico de estos frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia (pago fijo mensual a partir de una cierta edad hasta el fallecimiento, independientemente de cuanto tiempo la persona viva) o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva en un proceso que se reproduce a lo largo del tiempo.

Para que este proceso se realice en condiciones de "equidad intergeneracional" el ingreso disponible total por pensionado (proveniente de las pensiones públicas, de los fondos de pensiones y del ahorro personal) y el ingreso disponible total por activo deben estar cercanos a la equivalencia, habida cuenta de la utilidad de la ausencia de carga de trabajo para el jubilado y de la duración de los períodos de trabajo y de jubilación. Por ejemplo, una presión fiscal muy importante sobre los jóvenes atenta contra la equidad intergeneracional porque la tasa de reemplazo de las pensiones es muy elevada o porque su duración es muy larga. También lo hace, pero en sentido inverso, una pensión muy baja.

Analíticamente, aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional para un sistema contributivo obligatorio se justifica (o no se justifica), en tanto el crecimiento proyectado de la masa salarial sea inferior (o superior en el caso contrario) al rendimiento de largo plazo de las cotizaciones capitalizadas, al lograrse por esa vía mayores pensiones para los cotizantes que en un sistema de reparto[61]. Los optimistas del rendimiento financiero (especialmente bursátil) postulan que este será superior al crecimiento de la masa salarial en el largo plazo y que en todo caso la evolución demográfica obliga a un cambio de sistema.

Pero hay aquí varios equívocos que alimentan la polémica sobre las opciones. El reparto asegura como rendimiento al futuro pensionado el *crecimiento de la economía*, pues recibirá una pensión basada en el salario de los futuros trabajadores activos, salario (multiplicado por el número de trabajadores) que aumenta a un ritmo no muy

[61] Ver Joseph Stiplitz, *Economics of the Public Sector: Third Edition*, W.W. Norton & Company, 2000.

discordante del de la economía en su conjunto. La capitalización individual asegura como rendimiento al futuro pensionado la *tasa de interés* prevaleciente en los mercados financieros. Si ambos rendimientos en el largo plazo fueran equivalentes (aunque existe controversia en la materia, salvo en condiciones particulares, el crecimiento y la tasa de interés debieran en teoría converger) los resultados de los dos sistemas son similares. Los fondos invertidos en títulos públicos de largo plazo obtienen un rendimiento usualmente inferior a la tasa de interés promedio de corto plazo, mientras los fondos invertidos en acciones de empresas son fluctuantes. No obstante, la evolución de la bolsa no puede desconectarse permanentemente de la evolución de la economía, a menos que aumente la parte de las utilidades en la producción y disminuya persistemente la participación de los salarios, lo que no puede ocurrir de manera indefinida.

En efecto, la tasa de interés refleja lo que se producirá adicionalmente mañana invirtiendo una unidad de valor en el presente. Si renuncio a consumir hoy esa unidad y la invierto, tendré mañana una producción de 1+ la tasa de interés. Esa es la definición de la tasa de interés, es decir el incremento del capital. Es decir su tasa de crecimiento. En el largo plazo, la "regla de oro" de la teoría del crecimiento indica que la tasa de interés iguala la tasa de crecimiento.

Cabe hacer notar que nada tiene que ver con la opción entre reparto y capitalización el problema financiero vinculado al envejecimiento de la población, que es una de las tendencias generalizadas en el mundo, con muchos países que pasan de la transición demográfica a la transición demográfica avanzada, con disminuciones de la población y fuertes incrementos de la población mayor en proporción a la población total, incluyendo los segmentos de edad muy avanzada. Mientras en 1950 un 5,2% de

la población del mundo (un 7,9% de la de los países más desarrollados) tenía más de 65 años, en 2000 esta proporción había aumentado a 6,9% (14,3%) y se prevé, en las proyecciones intermedias realizadas por la ONU, que alcance un 15,9% (25,9%) en 2050. Habrá cada vez más pasivos por cada persona económicamente activa.[62]

En el sistema de reparto, las pensiones que reciben los jubilados son pagadas gracias a las cotizaciones descontadas de los salarios de los activos. Los pensionados "consumen" una parte de la producción realizada en cada período de tiempo.Ocurre lo mismo con la capitalización, que se apoya en las carteras de activos financieros (títulos públicos, acciones y bonos) de los fondos de pensiones. Al ahorrar obligatoriamente, un asalariado no pone en una despensa lo que consumirá en unos decenios más tarde bajo la forma de una sustracción sobre el ingreso del capital que posee. Lo que posee en realidad no es más que un crédito sobre la producción futura de bienes y servicios. Para que éste sea honrado llegado el momento, tiene que ser creada la riqueza correspondiente. Tanto en un régimen de capitalización como en uno de reparto los ingresos de los pensionados son deducidos sobre lo que se produce en el período presente, en el que los antes trabajadores activos ahora están jubilados. En los dos casos se trata de una deducción sobre el ingreso, en un caso del trabajo, en el otro del capital. Son los activos actuales los que permiten vivir a los pasivos actuales, en ambos sistemas. Esta es la razón por la que si en el futuro los activos son menos numerosos para producir la riqueza requerida para responder a los compromisos adquiridos con los pensionados los dos sistemas enfrentan las mismas dificultades[63]. Para llegar a un mismo fin, es

---

[62] United Nations, *World population prospects*, Nueva York, 2003.

[63] Patrick Artus y Marie Paule Virard, *Comment nous avons ruiné nos enfants*, Editions La Découverte, Paris, 2006.

decir ofrecer pensiones que evolucionen al ritmo de la economía en circunstancias que la proporción de trabajadores activos disminuye, no hay otra alternativa que la de incrementar el aporte de estos trabajadores activos o disminuir la tasa y condiciones de reemplazo de ingresos pasados por ingresos de jubilación (especialmente la edad de jubilación), o múltiples combinaciones entre ambos.

La solvencia intertemporal se asegura, en el caso del reparto, siempre que las tasas de reemplazo de los ingresos correspondan a las tasas de cotización multiplicadas por la relación entre el número de cotizantes y el número de pensionados. La suma actualizada de las necesidades y las capacidades de financiamiento debe ser nula o positiva. En el caso de la capitalización la solvencia resulta del capital acumulado a una tasa de rendimiento dada del activo de los fondos de pensiones. El valor de los activos debe cubrir el valor actuarial de los compromisos que constituyen el pasivo.

Recuadro 2: ¿Reparto intergeneracional o capitalización individual?

Si la población que trabaja crece a la tasa n y los salarios crecen a la tasa s, entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez:

$$p = (1 + n)\ (1 + s)$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si i es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces es más conveniente para el pensionado[64]:

- la capitalización si $i > m$
- el sistema de reparto si $i < m$

Nótese que la capitalización es más riesgosa, al estar sujeta a los *aleas* del rendimiento financiero en cada período de tiempo, mientras el reparto es por construcción un sistema con beneficios definidos *ex ante* (que solo pueden honrarse en condiciones de solvencia de los parámetros del sistema).

[64] Dominique Blanchet, "Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux », *Retraites et Epargne*, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

La comparación entre sistemas revela además dos diferencias. La primera tiene que ver la incertidumbre. En el corto plazo no da lo mismo escoger uno u otro sistema (aunque en este caso el corto plazo no existe para estos sistemas…). Está en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en ese caso una mutualización intertemporal de riesgos. Lo mismo pude señalarse respecto al riesgo social de la inflación, pues los instrumentos públicos suelen estar mejor indexados en relación a la evolución del nivel general de precios que los privados.

Un segundo elemento de comparación es el del costo de administración, que no existe en materia de publicidad, de información al usuario y de equipos de gestión de las carteras de inversión en el caso del sistema de reparto y que penaliza el rendimiento de los fondos de pensiones.

Procesos de reforma. Los sistemas actuales de pensiones suelen incluir diversos mecanismos de provisión de ingresos en la vejez, que el Banco Mundial, en un estudio de 1994, ha denominado "pilares". Esta entidad ha distinguido tres: el subsidio básico de monto fijo de cargo fiscal, la cotización obligatoria (que el mencionado banco privilegia se acumule en cuentas de capitalización individual, pero

[65] Desde la perspectiva de la provisión se ha distinguido entre pensiones públicas, pensiones ocupacionales y pensiones personales. El informe del Banco Mundial *Averting*

que también pueden servir para financiar las pensiones de las generaciones que cotizaron anteriormente) y finalmente el ahorro voluntario con incentivos tributarios[65].

Así, un primer mecanismo existente es aquel financiado total o parcialmente con los impuestos que aseguran los recursos del presupuesto de cada año y que tiene el propósito de otorgar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez[66]. No necesariamente está basado en contribuciones previas, aunque no es el caso más frecuente. La mayoría de los países vincula un monto mínimo de pensiones al cumplimiento de algún requisito previo de cotizaciones.

Un segundo mecanismo es el sistema contributivo obligatorio, que tiene normalmente dos objetivos: lograr una adecuada *tasa de cobertura* del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una *tasa de reemplazo* de los ingresos al momento de terminar la vida activa acorde con las contribuciones realizadas. Se trata de suavizar la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida, redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez a través del descuento obligatorio de una parte de los ingresos corrientes.

Este mecanismo obligatorio suele coexistir, como tercer pilar, con mecanismos de incentivo tributario del ahorro voluntario con fines provisionales, que constituye una fuente de ingresos en la vejez basada en contratos privados con compañías de seguros y en la acumulación no forzada de recursos para este fin. Un trabajo posterior de economistas del Banco Mundial ha ampliado las categorí-

---

the old age crisis, World Bank, Washington D.C., 1994, ha distinguido, desde la perspectiva de los beneficiarios, la pensión básica, la pensión basada en contribuciones obligatorias y el ahorro voluntario.

[66] Ver Larry Wilmore, "Universal pensions for development countries", IIASA, Laxemburg, Mayo 2005.

as, con un "pilar cero" no contributivo que provee un nivel mínimo de protección; un primer pilar contributivo vinculado a los ingresos que procura proveer un cierto reemplazo de los ingresos de actividad; un segundo pilar obligatorio que es esencialmente una cuenta de ahorro individual que se puede constituir de variadas maneras; un tercer pilar voluntario con arreglos que pueden tomar muchas formas (individuales, de responsabilidad de los empleadores) y de carácter voluntario y finalmente las fuentes de ingreso intrafamiliares o intergeneracionales a las personas de más edad, incluyendo el acceso a la atención de salud y a la vivienda[67].

En Europa, la expansión de los sistemas de pensiones por reparto estuvo estrechamente ligada a aquella de los mercados de trabajo formales, los que a su vez se beneficiaron de diversas instituciones del mercado de trabajo que atenuaron en ellos las desigualdades de ingreso. Lograr una cierta universalidad y homogeneidad de los sistemas no fue del todo imposible. Los países europeos y desarrollados en general debieron, sin embargo, enfrentar hacia fines del siglo 20 el problema del envejecimiento demográfico y del desequilibrio activos/pasivos que previsiblemente tendrá características muy acentuadas hacia el 2050, obligándolos a llevar a cabo reformas combinadas y más o menos intensas del monto del aporte obligatorio (aumentándolo), de los beneficios definidos (disminuyéndolos o asociándolos a las contribuciones efectivas, como en el caso de las cuentas individuales nocionales de la reforma sueca de 1994) y de la edad de jubilación (aumentándola, revirtiendo la tendencia de las políticas del mercado del tra-

[67] Robert Holzmann et.al., *Old-age income support in the twenty-first century: an international perspective on pension systems and reform,* World Bank, Washington D.C., 2005.

bajo desde la década de 1980 de subsidiar fuertemente los retiros anticipados para disminuir el desempleo de la población activa).

En América Latina y diversos países en desarrollo, la meta de universalización de la cobertura se hizo tan dificultosa como poco extendido se encontraba -salvo excepciones como Uruguay o Argentina- el trabajo formal. En los casos en los que se han mantenido sistemas de reparto de beneficios garantizados no completamente financiados por los aportes de los cotizantes (ya sea que se trate de regímenes generales o de regímenes particulares válidos para segmentos de asalariados o perceptores de ingresos por cuenta propia fruto de legislaciones particulares) ha tenido consecuencias fiscales, que en algunos casos llegaron a ser un factor de fuerte desequilibrio presupuestario. Estas consecuencias, reales o aumentadas por los partidarios de la privatización, ampliaron la audiencia de quienes propugnan, desde los países o desde los organismos multilaterales de crédito, que los gobiernos se adecuen a los "datos fundamentales" de la economía y realicen "ajustes fiscales" para disminuir sus déficit y sus endeudamientos.

Esto llevó a la puesta en práctica de reformas en los sistemas de pensiones que introdujeron mecanismos que reemplazaran los *beneficios garantizados* por los regímenes de reparto intergeneracional solo por *contribuciones definidas* en régimen de capitalización. Se buscó trasladar así el riesgo desde la institución que garantiza beneficios (las instituciones previsionales estatales y en última instancia el gobierno central que financia sus eventuales déficit) hacia el cotizante, que sólo puede aspirar en este nuevo esquema a que sus fondos tengan en el tiempo una buena remuneración, pero que es por definición incierta y sujeta a la evolución aleatoria de los mercados de capital, en contraste con una pensión garantizada que es

usualmente en los distintos tipos de regímenes de reparto (cuya variedad es muy grande) un porcentaje de los ingresos salariales percibidos en los últimos años o meses de vida activa.

La profusión de regímenes previsionales específicos de tipo corporativo que se fueron agregando en muchos países a lo largo del tiempo fueron generando situaciones manifiestas de desigualdad de trato frente a situaciones similares, generando poca "equidad actuarial" con a veces privilegios evidentes y poco justificables en materia de edad de acceso y montos de las pensiones, así como de balance entre aportes y beneficios. De esta manera, los promotores del retiro del Estado en el manejo de las pensiones obtuvieron una cierta legitimidad social y lograron llevar a diversos gobiernos a realizar reformas a los sistemas de pensiones que buscaban no solo terminar con los privilegios y los desajustes fiscales, sino con el mecanismo de reparto propiamente tal. Este fue el caso de Chile en 1981 y más tarde, en versiones menos radicales que mantenían sistemas mixtos, de Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, México, Bolivia y El Salvador. Estos países introdujeron mecanismos de capitalización individual gestionada privadamente.

Hubiera sido posible realizar reformas orientadas a corregir las situaciones de privilegio y ajustar los ingresos y prestaciones para asegurar la sostenibilidad de largo plazo de los regímenes de reparto para reparar injusticias y generar un cuadro de estabilidad fiscal de largo plazo, manteniendo los *beneficios garantizados*. No obstante, se procuró llevar adelante una reforma radical sobre la base de postular que debía relevarse al Estado de compromisos de largo plazo en materia de pensiones.

El juicio normativo en la materia es del tipo de la escuela del *Public Choice*: los grupos de presión van a llevar siempre al gobierno a contraer a lo largo del tiempo com-

promisos en materias de pensiones para grupos particulares, fruto de la dinámica del proceso político, los que tenderán tarde o temprano a ser fiscalmente insostenibles. Más vale en este enfoque sacar al Estado de la provisión de pensiones y dejar al mercado que actúe con una pocas reglas dictadas por el gobierno.

No obstante, ya hemos observado que el gobierno resulta ser para muchas personas un recurso de última instancia, que constituye por lo tanto una especie de garantía implícita frente a la situación eventual de ingresos de los pensionados juzgados socialmente como excesivamente bajas para los trabajadores y futuros pensionados más pobres, con lo cual la idea del retiro del Estado de los sistemas de pensiones no pasa de ser, en el mejor de los casos, un buen deseo.

La motivación de disciplina fiscal contiene, por su parte, una contradicción insalvable: el período de transición a un sistema de capitalización individual genera un inevitable y considerable costo fiscal, muy superior durante décadas a cualquier transferencia fiscal a regímenes de reparto desequilibrados, haciendo caer sobre los hombros de una generación una doble carga: la de financiar sus propias pensiones futuras con sus cotizaciones obligatorias y las de sus padres o abuelos a través de los impuestos que pagan y que dejan de utilizarse en otras prestaciones y bienes públicos que les beneficien. Un eventual estadio superior de bienestar para generaciones futuras se hace con disminuciones de bienestar para las generaciones actuales, difíciles por lo demás de medir. No estamos en presencia de una situación de mejoramiento paretiano, en la que las reformas mejoran la situación de todo el mundo sin desmejorar la de nadie.[68]

---

[68] Peter Orszag y Joseph Stiglitz, "Rethinking pension reform: ten myths about social security systems", World Bank Conference, 1999. <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_Rethinking_Pension_Reform_Ten_Myths.pdf>

Una opción mixta es la del *reparto provisionado,* que busca combinar la capacidad del sector público de ser un "asegurador intergeneracional" y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos[69]. El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y para los sistemas de capitalización la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020 Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU y otros países, con roles menos delimitados.

Un sistema de reparto *provisionado* de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos públicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecotización por un período de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial.

---

[69] Olivier Davanne, "Eléments d'analyse du système de retraite français", *Retraites et Epargne*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, 1998.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada). Analíticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Se gana de este modo en el segundo pilar contributivo obligatorio certeza sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuye hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU y Canadá a través del cobro al momento del pago del impuesto a la renta.

Otra variante es morigerar parcialmente en los fondos de pensiones el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos, unos más riesgosos que otros y por tanto más adaptados los primeros a los más jóvenes (que pueden recuperar eventuales pérdidas con ganancias futuras) y los segundos a los que están próximos a pensionarse.

Recuadro 3: Evaluación del costo de una pensión universal[70]

Si la pensión básica uniforme es *p*, el ingreso promedio que queda para el resto de las personas después de contribuir a financiar la pensión básica es *w*, entonces el ingreso por habitante *y* es un promedio ponderado de estos dos ingresos promedio, siendo los factores de ponderación la proporción de pensionados *r* y la proporción resultante de no pensionados (1 - *r*) en la población total. Así:

$$y = r\ p\ y + (1 - r)\ w \qquad (1)$$

Despejando, el ingreso promedio de los no pensionados es:

$$w = y\ (1 - r\ p)\ /\ (1 - r) \qquad (2)$$

Supongamos que el ingreso por habitante *y* permanece constante, así como la pensión básica, pero que por envejecimiento demográfico crece *r*, es decir la proporción de la población elegible para la pensión básica.

¿Qué ocurre con *w*, el ingreso promedio de los no pensionados? La respuesta sorprendente es que de acuerdo a (2) *aumenta*, con cualquier aplicación numérica que incluya una pensión básica inferior al ingreso por habitante. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante.

Aún así, si el nivel de gasto sobre PIB se considera crece de manera excesivo en el futuro por el envejecimiento de la población, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio.

Una opción de reforma de más reciente aplicación es la de reforzar el primer pilar del sistema. La idea de una *pensión básica garantizada* uniforme e incondicional ha ido ganando terreno en países subdesarrollados (como Ciudad de México, Bolivia, Mauricio, Namibia, Botswana, Nepal), aunque existe en países como Nueva Zelanda, pionero en la materia, que otorga una pensión pareja a todos los residentes que cumplen 65 años desde 1940, y con mayor condicionalidad de residencia y de ingresos en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Holanda y Canadá.

[70] Ver Larry Willmore, op.cit.

Tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de una determinada edad la sociedad otorga como un derecho un piso modesto de ingresos para la vejez). Este mecanismo puede asegurar hasta un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas, y por tanto incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones tradicionales basados en cotizaciones obligatorias de grupos de trabajadores formales, en condiciones poco uniformes. No estigmatiza a los beneficiarios, en virtud del principio de universalidad, elimina la incertidumbre para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias y elimina la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios, lo que no siempre es el caso de los sistemas existentes, en el que ahorrar no agrega nada a las prestaciones garantizadas. Frente al tema crecientemente relevante del envejecimiento, en este esquema los ingresos de los no pensionados sólo caerían si cae el ingreso por habitante de modo significativo (ver recuadro 3).

Asimetrías de información y selección de riesgos en salud. La insuficiente información de la población respecto de las consecuencias de sus decisiones en materia de salud conduce al poder público, a diferencia de los bienes privados clásicos, a intervenir sustituyéndose a las opciones individuales. La puesta bajo tutela de los consumos ligados a los cuidados médicos equivale a un reconocimiento de una responsabilidad de los individuos limitada por la asimetría de información y la toma en consideración de las externalidades positivas y negativas asociadas a los estados de salud individuales.

Las asimetrías de información entre pacientes y tratantes y entre tratantes y pagadores de las atenciones, han llevado universalmente al establecimiento de fuertes regulaciones de la oferta de servicios médicos. Esto incluye desde la estricta acreditación de profesionales habilitados para realizar las prestaciones hasta el modo de funcionamiento de los seguros que cubren el financiamiento de eventos de enfermedad.

El problema del "riesgo moral", o riesgo de comportamiento oportunista, en este campo es, además, de magnitud importante: si la cobertura financiera de la enfermedad por un seguro se aplica a todo evento, entonces las conductas preventivas (que la medicina moderna reconoce como cada vez más importantes para evitar las morbilidades más frecuentes, que están fuertemente vinculadas a los modos de vida) se relajarán por parte del usuario del seguro, mientras los prestadores de atenciones médicas pagados por acto se alejarán en sus conductas de la restricción presupuestaria. Se multiplicarán los gastos asociados a dichas prestaciones, con el consiguiente escalamiento de los costos de la atención de salud.

La posibilidad de conductas con esfuerzos insuficientes de prevención o de limitación de los gastos puede corregirse mediante modalidades de reembolso de los pacientes por el

seguro, público o privado, que incluya un "deducible" a partir del cual los reembolsos operen o el copago de las prestaciones, así como eventualmente una regulación de la oferta, es decir el control de los prestadores respecto a su gasto por episodio. Subrayemos la importancia del fenómeno: la "Rand Health Insurance Experiment" muestra que la gratuidad de cuidados induce un nivel de consumo 46% superior al que se observa cuando los gastos son soportados por la familia, brecha que se reduce a la mitad cuando se pasa de la gratuidad total a un copago de 25%. Pero esto es independiente de que el seguro sea público o privado y en ambos casos requiere de normas que minimicen el riesgo de comportamiento tendiente al sobreconsumo del bien asegurado[71].

La incertidumbre sobre el estado de salud futura constituye para toda persona la justificación primera para contratar un seguro médico. Habida cuenta de las pérdidas de ingreso asociadas a la enfermedad o al accidente, el seguro permite a los individuos con aversión al riesgo reducir la varianza de su ingreso. El mecanismo de mutualización de los riesgos es el fundamento de los mercados de seguros. Siendo la distribución global de los riesgos en una población bastante conocida, el seguro reparte el costo total esperado sobre el conjunto de los individuos asegurados. En materia de seguros médicos, dos principios se oponen respecto a como realizar este reparto:

- el principio del seguro (o de neutralidad actuarial) que vincula las primas (o las cotizaciones) individuales al riesgo esperado;
- el principio de solidaridad, que desconecta las primas de los riesgos individuales y los vincula a características observables como el ingreso.

---

[71] Michel Mougeot, *La régulation du système de Santé*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, 1999.

El principio del seguro es aplicado por las aseguradoras privadas (salvo cuando la regulación pública impone primas uniformes). Estas prevalecen especialmente en EE.UU., país en el que 37 millones de personas no tienen seguro y otros 22 millones carecen de cobertura adecuada, con un 56% de la población que no tiene cubierta la hospitalización. En dicho país, perder o cambiar de trabajo frecuentemente implica perder toda cobertura de seguro o no poder obtenerla y lo propio ocurre al enfermar o requerir atención médica permanente [72].

El principio de solidaridad es la base de los seguros sociales o públicos de origen europeo, tanto en el modelo bismarckiano (financiamiento por cotizaciones salariales obligatorias) o del modelo beveridgeano (financiamiento por el impuesto), con proporciones de la población cubiertas en materia de enfermedad que va desde el 69% en los Países Bajos a 100% en el Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Italia, Irlanda, Finlandia, Grecia y Portugal[73].

La distinción entre seguro y solidaridad tiene sin embargo un significado práctico ambiguo desde el momento en que toda operación de seguro *ex ante* conlleva una redistribución *ex post.* Los seguros médicos, como toda actividad de este tipo, están confrontados a los problemas de "selección adversa". Cuando el asegurador no puede observar los estados de salud individuales y no dispone de información suficiente, una política de tarificación uniforme puede conducir a un derrumbe del mercado. La prima actuarial es en este caso de un monto tal que sólo los agentes de alto riesgo se aseguran, mientras los de bajo riesgo prefieren no asegurarse en razón de un

---

[72] The White House Domestic Policy Council, *The President´s Health Security Plan*, Times Books, Nueva York, 1993, p.3.

[73] Jean Pierre Dumont, *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe*, Economica, Paris, 1998, p.20.

costo del seguro fundado sobre un riesgo promedio más importante que el suyo propio. En estas condiciones, el seguro se desfinancia, salvo que incremente las primas, con la consecuencia de que nuevos agentes no se aseguren y que la actividad pueda desaparecer.

Para hacer frente a esta asimetría de información, los seguros pueden llevar a cabo una política de selección de riesgos discriminando mediante autorevelación, es decir asegurando de modo completo y caro a los altos riesgos que demandan aseguramiento y de modo incompleto y barato a los bajos riesgos con baja demanda. También pueden procurar conocer los riesgos por clase de edad o grupo social, o incluso los riesgos individuales mediante el conocimiento de las historias familiares y su carga genética, invirtiendo la asimetría de información: los aseguradores llegan a tener más información que los asegurados. En este caso, si la compañía no se compromete en un seguro a largo plazo, explota su adquisición de información excluyendo los altos riesgos o imponiéndoles cotizaciones prohibitivas. Como el riesgo de transformarse en mal riesgo no es asegurable, las compañías no pueden ofrecer un seguro a largo plazo y van a seleccionar los riesgos y no cubrir a los que más lo necesitan, en un nuevo caso de mercados incompletos.

La posibilidad para todo ciudadano de tener acceso a un nivel adecuado de cuidados independientemente de su ingreso es la manera alternativa de mirar el problema. Mientras el seguro médico privado de tipo actuarial (de naturaleza tal que *ex ante* la esperanza de ingreso no sea modificada por el seguro) reparte los riesgos entre una misma clase de los mismos, en cambio un seguro en el que las primas son independientes del riesgo individual reparte los riesgos entre distintas clases de riesgo. Esta solidaridad entre pequeños y grandes consumidores de cuidados es de naturaleza redistributiva.

Desde el punto de vista de la eficacia, la distinción entre seguro actuarial y seguro redistributivo reposa esencialmente sobre disposición de información respecto a la exposición al riesgo de un individuo. Una operación de seguro anterior al conocimiento de esta información equivale *ex post* a una redistribución entre individuos con riesgos diferentes. Cada individuo que ignora su estado de salud futura está dispuesto a firmar un contrato que estipula que los que gozan de buena salud subvencionarán a los individuos en mal estado de salud.

Desde el punto de vista de la equidad, las condiciones de acceso al seguro médico deben ser independientes del estado de salud y del riesgo esperado. El Estado debe intervenir produciendo por sí mismo el seguro o imponiendo reglas de cálculo de las primas y tasas de cobertura a compañías privadas conformes a este principio. Sólo un seguro obligatorio en condiciones de prima y de cobertura independientes del estado de salud puede asegurar un trato equitativo de los asegurados, la eficacia del mercado, el seguro a largo plazo e impedir la expulsión de los riesgos altos. Un sistema de *seguro universal* público obligatorio tiene ventajas evidentes en materia de eficiencia y equidad si es financiado por cotizaciones proporcionales al ingreso (sólo restringirlo a los salarios no es equitativo), dando derecho al acceso a prestaciones médicas cuyos gastos son cubiertos por el seguro junto a un coseguro variable según la magnitud del gasto (hasta llegar a 0% para las enfermedades de alto costo) para morigerar el riesgo de sobreconsumo.

Las primas se desconectan así del riesgo individual y permiten una mutualización del riesgo sobre la base de que los que más ganan contribuyen más que los que menos en términos absolutos y los que gozan de buena salud financian a los que se enferman, con la certeza de que lo propio les ocurrirá si tienen un episodio de enfermedad. Una opción intermedia es la de obligar a todos a

suscribir un seguro con libre elección de la compañía, la prohibición de rechazar personas y la obligación de proveer un contrato básico en condiciones uniformes de prima y de participación en el costo para las prestaciones obligatorias, con redistribución de las primas entre las compañías en función del perfil de riesgo de los asegurados. La intervención del Estado en este esquema, utilizado en Suiza desde 1994, se remite a la regulación de las tarifas, las tasas de cobertura y la definición de derechos y obligaciones, la perecuación de los riesgos y el subsidio de las primas a las personas de bajos ingresos. En los Países Bajos, desde 1987 se separa la recaudación de las primas (hecha por el Estado como proporción del ingreso) y la actividad de seguro, en la que las compañías reciben una dotación por cliente ajustada por riesgo (calculado por el Estado) más una prima por cliente. Estos sistemas son de aplicación reciente (como también una variante en Colombia) y su evaluación es incierta, pues no logran hacer desaparecer la selección adversa ni la escalada de costos[74].

Recapitulando, el gasto en bienes públicos, en bienes privados con externalidades y en seguridad social constituye una proporción muy elevada de los gastos públicos en la mayor parte de los Estados-nación lo que, como hemos visto, no carece de fundamentos racionales para mejorar la asignación de recursos. No obstante, por estar por definición insertos en el proceso político y presupuestario, sus componentes son siempre materia de inevitable controversia en sus magnitudes y modalidades de aplicación, los que varían considerablemente de país a país. Lo propio ocurre con el rol empresarial del Estado.

---

[74] Agnès Bocognano et. al., "Mise en concurrence de assurances dans le domaine de la santé. Théorie et bilan des expériences étrangères", en *Régulation du système de santé*, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1999.

CAPÍTULO 4

EL ESTADO ACTIVO: PRODUCCIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN Y CRECIMIENTO

El Estado suele producir una amplia gama de bienes y servicios en las economías mixtas. Además de bienes públicos como la defensa, la seguridad y la justicia, es decir las instituciones básicas del Estado gendarme y cuyas actividades no son delegables, diversos bienes privados son producidos por organismos del Estado o son adquiridos por organismos del Estado. En particular, existen actividades económicas de naturaleza privada pero que la sociedad decide que sean provistas a toda la población, como servicios educativos y de salud, y que son suministradas, aunque no exclusivamente, por órganos públicos. Otras actividades poseen características técnicas que las constituyen en monopolio natural. Por tratarse además de servicios básicos de consumo difundido como el agua potable, la electricidad, la telefonía, estos tradicionalmente en el siglo 20 han sido puestos a disposición de los usuarios por empresas estatales, aunque existe en el mundo una variedad de fórmulas de interacción público-privada en estas áreas. Además, el Estado industrialmente activo se ha desempeñado con éxito en diversas experiencias de aceleración del crecimiento y de mantención de su sustentabilidad en el tiempo.

EL SERVICIO PÚBLICO

Desde el punto de vista jurídico, la mayor parte de la producción pública es definida como un servicio público, es decir una actividad considerada de interés general, cuyos productos deben estar disponibles para todos los ciudadanos. No existe al respecto una definición universal. El servicio público agrupa a un conjunto más o menos amplio y heterogéneo de actividades que varía según las decisiones adoptadas por cada Estado-Nación. Abarca desde servicios administrativos como las certificaciones de diverso tipo hasta la provisión de bienes y servicios de distinta índole económica -pública o privada- pero definidos como de interés colectivo.

Servicio público y sector público no son equivalentes. El sector público puede asumir directamente la producción y/o gestión de un servicio público o delegarla a un organismo de derecho privado y controlar su ejecución. Los bienes y servicios puestos a disposición del público por el Estado pueden serlo de manera gratuita –especialmente los bienes públicos de consumo colectivo por los que no se puede cobrar- financiados a través de impuestos o con recuperación total o parcial de costos mediante pago de los usuarios. El carácter de servicio público de diversas actividades, en contraste con las de mercado basadas en el intercambio privado, es el resultado de decisiones políticas y legales soberanas del Estado, las que se resumen de manera no exhaustiva en la tabla 5. Esta tabla ilustra que las *misiones de servicio público* se extienden más allá de los bienes que tienen la doble propiedad de no rivalidad y no excludibilidad de su consumo, es decir los bienes públicos puros. Como se ha recalcado, estos, si bien deben ser *provistos* necesariamente por el Estado dado que su financiamiento sólo puede ser tributario, pueden ser *producidos* por empresas privadas a las que el Estado compra la producción y la pone a disposición del público.

Tabla 4: Clasificación Económica de Servicios Públicos

Actividad	Tipo de bien o actividad	Tipo de consumo	Financiamiento
1. Electricidad 2. Telecomunicaciones 3. Internet 4. Agua 5. Transporte marítimo 6. Ferrocarriles	Industrias de red	Consumo individual	Financiado por los usuarios (precios regulados o de mercado según los casos)
7. Carreteras con peaje 8. Piscinas públicas 9. Parques nacionales	Bienes de Club	Consumo colectivo	y con eventuales subsidios
10. Escuelas públicas 11. Seguros sociales	Bienes privados bajo tutela	Consumo individual	Financiado mediante impuestos y cotizaciones
12. Defensa 13. Justicia 14. Campañas sanitarias 15. Alumbrado público 16. Calles 17. Plazas	Bienes públicos puros	Consumo colectivo	

La doctrina del derecho público económico establece que la actividad de servicio público debe contribuir a la *interdependencia social,* según la expresión del jurista francés Léon Duguit, en 1928 y tener la característica de la *continuidad* (no ser objeto de interrupciones), la *adaptabilidad* (el servicio debe incorporar las nuevas tecnologías disponibles) y la *igualdad de trato* (los usuarios en situación similar deben ser tratados de modo semejante)[75].

[75] Citado por Renaud Denoix de Saint Marc, *Le Service Public*, La Documentation Française, Paris, 1996.

La Unión Europea utiliza la noción de misión de *interés económico general,* cuya lista específica de actividades varía según las decisiones del Consejo de Europa en la materia. En la definición del derecho norteamericano, el servicio público se remite a las actividades sujetas a una *universalidad de acceso* en condiciones razonables[76].

Los servicios públicos también suelen incluir, además de bienes públicos puros, bienes de club cuyo consumo puede restringirse a determinados usuarios, y bienes privados que la sociedad ha declarado de consumo obligatorio, como las escuelas, o bien producidos en condiciones de monopolio natural y que requieren de acción pública para evitar el abuso de su posición monopólica. Disponer de una conexión a la red de agua potable y alcantarillado o a la red eléctrica, acceder a la educación, a atenciones de salud, a una línea telefónica, al correo o al transporte, son ejemplos de servicios esenciales para la *interdependencia social* cuyos precios son susceptibles de excluir a ciertos usuarios. Muchas de estas industrias tienen tendencia a escapar a las reglas de la competencia y por ello son coordinadas, gestionadas o supervisadas por el Estado. Se trata de las *industrias de red*, que se diferencian de otras industrias en variados aspectos, al ser "un modo de coordinación específico de actividades económicas (una red establece una relación de dependencia recíproca estrecha entre oferente y usuario), un conjunto compuesto por tres estratos (infraestructura, infoestructura, oferta de servicios finales), una industria que da lugar a importantes externalidades positivas, un conjunto cuyo desarrollo no es lineal"[77].

---

[76] Ver François Levêque, *Economie de la Réglementation*, La Découverte, Paris, 1998.

[77] Jean-Pierre Angelier, *Économie des Industries de Réseau*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2007.

Los beneficiarios de los servicios de estas industrias no son clientes sino más ampliamente usuarios en situación de reclamar un derecho a recibirlos. Las primeras redes de las que se hicieron cargo los poderes públicos en la antigüedad –y que además dieron origen a los Estados- fueron las rutas, los canales, la distribución de agua, como fue el caso notorio de los imperios romano, azteca e inca. Siguieron las instalaciones portuarias y los servicios postales.

Las industrias de red representan en la vida moderna una proporción importante del consumo de las familias al incluir las actividades de transporte de pasajeros y de mercancías (terrestre urbano e interurbano, aéreo, marítimo), de transporte y distribución de agua potable, de electricidad y de gas y las actividades de comunicaciones (correo, telefonía fija y móvil, radiodifusión, televisión, Internet),

La *infraestructura de las industrias de red* suele mantener, aunque con menos frecuencia que en el siglo XX, un carácter público (como es el caso de la infraestructura del transporte ferroviario, portuario y aéreo, o de hidrocarburos o electricidad), lo que ocurre con menos frecuencia con la infraestrucutura moderna de telecomunicaciones. También suele ser pública la *infoestructura*, es decir aquella que asegura la coordinación de los actores económicos participantes en las industrias de red. Por su parte, la *oferta de productos finales* suele ser competitiva y estar en manos de empresas privadas (como en el caso de la telefonía, el suministro de combustibles, el transporte aéreo).

Desde su origen, las industrias de red utilizan más que otras el dominio público, como las calles, los cursos de agua, los espacios aéreos y el espectro radioeléctrico, y tienen más tendencia a necesitar de la coerción pública para poder funcionar, imponiéndose por sobre la propiedad privada fragmentada de bienes dedicados a otros fines (servicio de paso de líneas eléctricas, telefónicas o

de cable, expropiación de terrenos para líneas de tren, calles y carreteras o para construcción de embalses y represas). A su vez, el poder público utilizar su poder de coerción para desarrollar estas industrias, cuyos efectos sobre el bienestar general, la cohesión social o la integridad territorial son mayores que los de otras industrias.

EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES

Dado que la producción del servicio público puede ser pública o privada, se plantea, siguiendo a Herbert Simon, el problema de los incentivos y las motivaciones en relación a los fines de cada organización para evaluar la eficiencia organizacional de las entidades productoras de bienes y servicios:

> "La mayoría de los productores son empleados, no propietarios de las firmas (...) No existe diferencia, a este respecto, entre firmas que maximizan utilidades, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones burocráticas. Todas tienen el mismo problema de inducir a sus empleados a trabajar en función de los objetivos organizacionales"[78].

No es entonces un problema que pueda enunciarse o evaluarse en blanco o negro. En el caso de los servicios no mercantiles (que no son comprados por los usuarios o consumidores, sino que puestos a su disposición, ya sea porque se trata de bienes públicos de consumo colectivo o de bienes privados públicamente financiados y/o declarados preferentes), las agencias de gobierno que los producen son en algunos aspectos como las grandes y complejas empresas privadas, pero difieren en otros aspectos, en algunos casos en cuestiones de grado antes que de naturaleza. En el caso de la producción pública mercantil, sujeta a competencia,

---

[78] Citado por Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?,* The MIT Press, Cambridge Mass, 1995.

los problemas que enfrentan las empresas públicas y las privadas son los mismos, sin que pueda a priori establecerse una ley general sobre su intrínseca eficiencia o ineficiencia respectiva. Las agencias de gobierno y las empresas públicas son consideradas como menos eficientes por los que piensan que sus dirigentes y trabajadores no están sujetos a los poderosos incentivos que se supone siempre prevalecen en las empresas privadas. Esta creencia motiva muchas acciones de privatización de los servicios públicos y de reforma de las burocracias gubernamentales, pues se considera que la ausencia de competencia las hace más ineficientes.

La eficiencia pública y privada. Los productos no mercantiles de las agencias gubernamentales son difíciles de cuantificar y medir, mientras la carencia de entorno competitivo no permite la comparación directa por los usuarios acerca de sus características. Diversos de los bienes y servicios que ofertan no tienen o tienen pocos sustitutos cercanos. No obstante, algunas agencias de gobierno tienen incluso una ventaja sobre las empresas privadas: proveen servicios en condiciones en que la vocación de servicio social de gestores y trabajadores pueden motivar su desempeño sin necesitar incentivos predominantemente monetarios. Se ha diagnosticado que muchos trabajadores sociales que sirven a las personas pobres, de edad avanzada o discapacitadas u otros sectores vulnerables ponen esa motivación por sobre cualquier otro objetivo institucional o personal.

En palabras de Avinash Dixit: "los incentivos en este tipo de organizaciones no necesitan ser financieras; más frecuentemente son complejos *quid pro quos* en un más amplio y multidimensional juego de negociaciones"[79].

[79] Avinash Dixit, "Power of Incentives in Private versus Public Organizations", *American Economic Review,* 87, 2, 1997, p. 378.

Esta situación organizacional con propósitos y objetivos de gestión múltiples también existe en las empresas privadas de grandes dimensiones, así como en aquellas grandes firmas con poder de mercado que les permite sustraerse de la presión de la competencia[80].

En este sentido, es necesario distinguir la externalización o contratación por licitación de servicios administrativos corrientes en cualquier órgano público, de la prestación de servicios complejos como la educación, la salud o la transferencia de ingresos y prestaciones a los grupos de menores ingresos. En estas actividades, establecer incentivos adecuados a nivel de la organización y a nivel de cada individuo no es tan simple ni lineal como el mero recurso al incentivo monetario. De la observación empírica no emerge en ellas una irrefutable ventaja de eficiencia de la gestión privada motivada por el lucro, sino una amplia diversidad de desempeños. Lo cual no quiere decir que, al optarse por la producción pública de estos servicios, no sea fuertemente recomendable organizar las prestaciones dando un amplio lugar a la capacidad de opción del usuario y a formas de competencia que induzcan una mejor satisfacción de éste. Más aún, los prestadores privados de servicios, salvo regulaciones o incentivos económicos fuertes, van a tender a practicar la "selección adversa": una escuela privada con fondos públicos va a tender a no tomar o retener a los alumnos de menos rendimiento o con problemas de aprendizaje o de conducta (a menos que un subsidio mayor para estos alumnos compense dichas situaciones), una institución de salud con subsidios públicos va a tender a no atender las atenciones de salud más caras (a menos nuevamente

[80] Oliver Williamson, "The Institutions of Governance", *American Economic Review*, 88, 2, 1998.

que el subsidio incluya mecanismos de perecuación por riesgo) y así sucesivamente, amén de las discriminaciones no económicas que pudieran, y suelen, practicarse en organizaciones con fines de lucro. Se dificulta de ese modo la ejecución de las misiones de servicio público. Tenderá a hacerse más exigible no tener este tipo de conductas a órganos públicos o sin fines de lucro, siempre que estén sujetos a los debidos escrutinios, antes que a organizaciones privadas con fines de lucro, en un contexto en que el costo de las regulaciones correctoras de ellas pueden ser tan importantes que hagan recomendable directamente la prestación pública.

En suma, el diseño de incentivos caso a caso según la configuración, historia y entorno de las organizaciones encargadas de llevar adelante misiones de servicio público parece ser más fértil desde el punto de vista del logro de la eficiencia que las generalizaciones sobre la naturaleza pública o privada del prestador. Así, autores como Storen Blomquist y Vidar Christiansen demuestran que "bajo restricciones de información plausibles la producción pública eficiente de bienes privados es parte de decisiones políticas racionales", en el contexto en que en algunos de los países de más altos ingresos la producción pública de bienes privados como la educación, la atención de salud y el cuidado de la infancia, alcanza entre 15 y 20% del PIB[81].

Competencia y empresas públicas. Además de la provisión y producción pública de bienes en el sector no mercantil o de servicios sociales, existe en las economías mixtas modernas el sector de empresas públicas que operan

[81] Sören Blomquist y Vidar Christiansen, "The Political Economy of Publicly Provided Private Goods", *Journal of Public Economics*, 73, 1999, p.31.

comprando y vendiendo bienes privados. En principio esta competencia estimula la innovación, presiona sobre la disminución de los costos y favorece con precios competitivos a los usuarios de dichos bienes y servicios, impidiendo la mantención de producciones obsoletas y caras.

Más allá de los eventuales efectos benéficos de la competencia, en el terreno de la discusión económica reciente la reflexión se ha alimentado a partir de la "teoría de agencia" y la distinción entre "agente y principal" en las corporaciones privadas. La separación entre propiedad y gestión que le es característica, con la excepción de las empresas familiares especialmente numerosas en el ámbito de la micro y pequeña empresa, plantea el problema de que los intereses del principal o propietario (maximizador de utilidades) son distintos de aquellos del agente o administrador (eventualmente maximizador del contingente de personal directivo, de las ventas o de su tasa de crecimiento, es decir de su propio poder y prestigio).

Compatibilizarlos supone contratos complejos, especialmente cuando hay asimetrías de información y dificultades de control por parte de propietarios dispersos. No obstante, el objetivo de maximizar las utilidades del propietario -que a su vez debe optar entre enfatizar la obtención de utilidades a corto plazo o la rentabilidad a largo plazo- estimulará la supervisión de la administración por parte de los accionistas, que tendrán siempre la opción de modificar el contrato entre accionistas y gestores por medio de la adquisición de una posición controladora por parte de accionistas minoritarios o potenciales compradores (incluyendo la compra "hostil" de acciones en la bolsa). Por último, un desvío sustancial por parte de los administradores del objetivo de maximización de utilidades, pondrá sobre el tapete el riesgo de quiebra. De ello resulta un "disciplinamiento de mercado" sobre las empresas que pone límites a la gerencia que adopte crite-

rios distintos a la minimización de costos...siempre que estos mercados sean efectivamente competitivos. El problema a resolver en este caso es profundizar la competitividad de los mercados para evitar las rentas de monopolio en desmedro de los consumidores.

La gestión eficiente de empresas públicas debe salvar los escollos específicos que enfrenta el Estado propietario para resolver el problema de agencia antes descrito[82]. Las posibilidades de control por parte del principal, que ya no son los accionistas privados sino los ciudadanos, se transfiere al gobierno con pocos mecanismos específicos de control del delegante-ciudadano sobre el delegado-gobierno. A su vez, el gobierno se enfrenta a la defensa de su propio interés por parte de los trabajadores de la empresa, de los proveedores y de los consumidores a la hora de minimizar costos y de reflejar en el precio el costo de la última unidad producida (de acuerdo a la regla de oro de la rentabilidad según la cual el precio de venta debe al menos cubrir el costo de la ultima unidad puesta en el mercado y evitar de ese modo pérdidas para la empresa). Si la gestión pública no evita pagar salarios superiores a los equivalentes a la misma función en empresas similares, mantiene trabajadores excedentarios, tolera compras no competitivas a los proveedores y establece precios de venta insuficientes, el resultado es provocar pérdidas que son relativamente poco perceptibles específicamente por los ciudadanos que pagan impuestos, o al menos mucho menos que por los accionistas de una empresa privada. Su corrección supone confrontarse a grupos de interés normalmente sólidos: si la capacidad de presión de éstos prevalece, se aleja la posibilidad de cum-

[82] Johan Willner, "Ownership, efficiency, and political interference", *European Journal of Political Economy*, 17,4, 2001, pp.723-748.

plir con el objetivo de maximización de eficiencia, en un contexto en que el riesgo de cambio de accionista que provoque un cambio de administración o el riesgo de quiebra suele no existir.

Tanto la producción privada como la producción pública empresarial enfrentan a su manera problemas de delegación, de incentivos adecuados y de "búsqueda de renta" de sus gestores. Sin embargo, las actividades privadas, aunque no siempre son más eficientes, en promedio tienden a serlo cuando la competencia en el sector público es menor, la amenaza de término de la organización por mala gestión es inexistente, se imponen restricciones adicionales a la actividad pública, especialmente en materia de multiplicidad de objetivos de la organización, y resulte frecuente que el no cumplimiento de compromisos, especialmente presupuestarios, no tenga mayores consecuencias.

Estas características no son sin embargo intrínsecas de la actividad pública empresarial: es paradigmático el caso de la comparación del desempeño del Canadian National Railways y el Canadian Pacific Railways, sistemas ferroviarios público el uno y privado el otro, pero que compiten entre sí y se ha evaluado que son de similar eficiencia[83]. Los gobiernos pueden permitir y también estimular la competencia de sus empresas (lo que por lo demás nunca hará la empresa privada de *motu propio*) con empresas privadas o entre entidades públicas y pueden hacer operar sus organismos con *restricciones presupuestarias duras* (incluyendo el término de la operación si arroja pérdidas no socialmente justificadas) y mecanismos efectivos de respeto de compromisos, lo que no elimina las diferencias con la actividad privada pero si puede reducirlas al punto que su comportamiento no sea distinguible.

---

[83] Douglas W. Caves y Laurits R. Cristensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian railroads", *Journal of Political Economy*, 88, 1980.

Esa es una de las razones por las cuales en muchos países sus gobiernos asumen roles productivos empresariales directos. Es pertinente seguir a Joseph Stiglitz cuando recalca que:

> "mientras hay muchos ejemplos de empresas de gobierno ineficientes, hay algunos ejemplos de estas empresas aparentemente eficientes. Las empresas públicas en Francia proveen ejemplos típicos; pero hay otros, como en Singapur. Al mismo tiempo, existen múltiples ejemplos de empresas privadas ineficientes"[84].

No existen entonces razones suficientes para excluir a priori un rol empresarial directo del Estado cuando:

- la producción empresarial de bienes privados poco rentables privadamente llega a tener altos efectos externos positivos fundamentales para la cohesión social y territorial, como algunos sistemas de transporte, de comunicaciones o de producción cultural;
- existen rentas difícilmente recuperables por la vía tributaria o la venta capitalizada de activos en sectores productivos generadores de altas utilidades no atribuibles a la eficiencia empresarial, es decir no ganadas por el agente de producción, que la microeconomía contemporánea denomina "cuasirentas", especialmente en el área de los recursos naturales no renovables;
- existen producciones con características de monopolio natural y no existen alternativas de regulación suficientemente eficientes;
- existen producciones con características estratégicas, de carácter extraeconómico, definidas por cada Estado en su condición soberana, como la industria militar o de abastecimientos básicos.

---

[84] Joseph E. Stiglitz, *Wither Socialism?,* The MIT Press, Cambridge Mass, 1995, p. 233.

En todos estos casos está específicamente envuelto un interés público que no coincide con el interés privado.

La idea de que la mejor forma de limitar el ejercicio del poder monopólico propio de al menos parte de las industrias de red es que el Estado actúe directamente como empresario y se restrinja en el ejercicio de su posición, ha tenido una larga tradición. En el contexto de la expansión generalizada de los mercados, la solución más frecuente que se encontró a lo largo del siglo 20 frente al problema del monopolio natural –en especial luego de crisis económicas que pusieron en tela de juicio la estabilidad de las empresas privadas proveedoras de servicios básicos como el agua, del alumbrado público, el transporte, la electricidad, la telefonía, frecuentemente de iniciativa privada en origen– ha sido la provisión de los bienes y servicios de este tipo por empresas de propiedad pública de tipo local (como en Alemania e Inglaterra) o nacional. Así, en Italia se nacionalizó los ferrocarriles en 1905 para evitar su quiebra, lo mismo que diversas industrias en 1933. En Austria se nacionalizó todas las industrias del tercer Reich y en Francia se nacionalizó diversas industrias de propietarios colaboracionistas (como Renault). En muchos países periféricos, fueron empresas públicas las que desarrollaron los servicios básicos, en ocasiones en condiciones de eficiencia relativamente baja. Así, por ejemplo, en México se nacionalizó a partir de 1938 las empresas eléctricas extranjeras, mientras los países descolonizados crearon empresas estatales de servicios básicos a semejanza de sus antiguas metrópolis.

En cambio, en diversos lugares se practicó (como en Francia desde 1791) la delegación a privados bajo control público local. En Estados Unidos y Canadá las crisis sucesivas llevaron al reforzamiento de la regulación pública antes que a su control directo por el Estado, aunque la ineficacia de la competencia de privados en el transporte y los servicios urbanos llevó a la creación de empresas municipales

hasta inicios de loa años 1920. Pero la corrupción y el clientelismo de algunos poderes locales llevó a descuidar la mantención de las infraestructuras para ofrecer tarifas bajas. Esto provocó el abandono de la opción municipal y llevó a crear en cada estado en EE.UU. comisiones de regulación (*Public Service Commissions)* encargadas de imponer reglas de eficacia a los monopolios locales privados o públicos con una tarificación que cubre los costos y una remuneración estándar de los capitales invertidos (sistema *cost plus)*. Esto no impide la formación de *holdings* propietarios de servicios básicos a lo largo del país, que empujan sobreinversiones, lo que a su vez lleva a la creación de comisiones federales de regulación a partir de 1935. En Japón, la ley establece desde 1951 el reparto entre diez empresas privadas de la industria eléctrica, mientras el transporte ferroviario es asegurado por siete empresas, bajo control gubernamental.

No obstante, esta forma tradicional de abordar el problema ha sido crecientemente criticada desde diversos ángulos, pues la provisión de servicios básicos en condiciones no competitivas por empresas públicas sin contrapeso suficiente de los consumidores frente a la captura eventual de la gestión por grupos de interés, o bien el predominio del objetivo "depredador" de generación de excedentes para el fisco, puede ya sea llevar a proveer el servicio con tarifas que esconden sobrecostos o introducir en el precio del servicio un alto componente de impuesto disfrazado que lesione al público.

La provisión pública en condiciones de eficiencia tiene que salvar los escollos de los grupos de presión y que el Estado se restrinja en el ejercicio del poder monopólico. De lo contrario, la sociedad se ve perjudicada a causa de las dificultades descritas para ejercer una gestión pública eficiente. La radicalización de este tipo de argumentos ha llevado a la solución de la privatización con regulación pública.

LA ALTERNATIVA DE LA REGULACIÓN

En el camino de regular los monopolios naturales y privatizar su propiedad, dos enfoques principales se han propuesto: la regulación de la tasa de ganancias, estableciendo un tope de rentabilidad, y la regulación del precio máximo.

Privatización con regulación de precios del monopolio natural. La privatización con regulación plantea un riesgo efectivo de pérdida de eficiencia que puede ser comparable a la de la propiedad del Estado. La política pública respecto de las industrias de red requiere tomar en cuenta diversos aspectos. Cuando existe un único oferente, o pocos de ellos que actúan coludidos, se elevarán los precios por sobre su nivel de competencia y existirán ganancias de monopolio, y a la vez se restringirá la cantidad producida por disminución de la demanda, generándose una pérdida de bienestar social. Si bien la promoción de la competencia tiende a reequilibrar su funcionamiento en beneficio de los consumidores, a través de menores precios, y será también un incentivo a los productores para acrecentar su eficiencia, los productores procuran sistemáticamente escapar a las situaciones de competencia, lo que requiere también que el Estado deba procurar sistemáticamente reestablecer las condiciones competitivas. Las economías más liberales han debido tempranamente establecer fuertes sistemas públicos de vigilancia y promoción de la competencia.

Cuando, por tratarse de un monopolio natural, la promoción de la competencia no es posible, dicho monopolio debe ser controlado por el poder público para evitar una transferencia de recursos desde los consumidores al monopolista. Suelen ser monopolios naturales los servicios básicos de utilidad pública e infraestructuras diversas, es decir situaciones de producción con mercados, o seg-

mentos de mercado, en que una sola empresa opera a costos inferiores a los de cualquier combinación de dos o más empresas, a raíz de la existencia de economías de escala o indivisibilidades en la producción.

En el caso del monopolio natural, cuando no existe regulación por la autoridad encargada de velar por el interés general emerge el riesgo de abuso de posición monopólica: al operar una sola empresa que ofrece el bien o servicio procurando maximizar sus utilidades, se genera un nivel de producción inferior y a precios superiores al óptimo económico.

Puede darse el caso que el oferente único no siempre actúe en desmedro del consumidor, en tanto y cuanto no se haya incurrido en grandes "costos hundidos", es decir inversiones de capital que no podrán ser recuperadas al momento de un eventual término del negocio. En el caso de que la recuperación de la inversión realizada sea fácil, la amenaza de entrada de un posible competidor limita el poder monopólico del único productor del bien o servicio, constituyéndose en lo que se denomina un "mercado disputable". Sin embargo, la presencia de inversiones irreversibles es una característica normalmente existente en los servicios básicos de utilidad pública. En este caso se hace indispensable la regulación pública de los mercados con monopolio natural, es decir la transmisión y distribución de electricidad, agua y gas de cañería y la telefonía básica, incluyendo eventualmente la forma extrema de regulación que constituyen las empresas públicas.

La regulación de un monopolio natural constituye un caso típico de un contrato de largo plazo entre un principal (el regulador) y un agente (el monopolista) que debe realizar inversiones irreversibles con costos no recuperables significativos. Los altos "costos de transacción" en que se incurre al establecerse contratos de largo plazo (dificultades para predecir las contingencias, exceso de con-

tingencias a prever, dificultades de monitoreo, altos costos de garantizar legalmente el contrato, asimetrías en la capacidad negociadora) pueden introducir "comportamientos oportunistas" del inversor conducentes a distorsiones en los precios de transferencia cuya importancia puede ser de gran significación, a rentabilidades excesivas y a precios lesivos para el consumidor.

Aunque desde el punto de vista del óptimo económico en el sentido paretiano debiera tarificarse el monopolio natural al costo marginal, por definición el costo marginal es inferior al costo medio, razón por la cual la empresa incurriría en pérdidas. Es por ello que la receta tradicional de la provisión privada con regulación de los monopolios naturales, particularmente utilizada en Estados Unidos, es la regulación por tasa de ganancias, sin contrato de largo plazo, mediante el periódico ajuste de tarifas y de condiciones de servicio, orientado a estabilizar la rentabilidad de la empresa privada operadora en un nivel considerado razonable (el *price cap* ya mencionado). Este método no induce al agente a minimizar costos, aunque permite teóricamente disminuir las ganancias monopólicas. Sin embargo, genera una ausencia de estímulo al incremento de eficiencia: si se reducen los costos, el regulador bajará los precios para reducir las utilidades hasta el tope máximo, con lo cual el esfuerzo inicial pierde su sentido. Por su parte, la regulación vía el establecimiento de precios máximos plantea el problema de que permite al monopolista la captación de utilidades excesivas en el caso de topes muy altos. Por estas razones el sistema inglés incluyó la fijación de precios y luego su reajuste a una tasa menor que el IPC. En efecto, en Gran Bretaña se procuró superar el problema, al iniciarse las privatizaciones de servicios básicos, según el principio de reajustar las tarifas periódicamente por inflación pasada (corregida posteriormente por evolución de costos específicos de la industria) menos un parámetro quinquenal *ex ante* de incremen-

to de productividad (conocido como esquema IPC-X). Esto incentiva la disminución de costos y su traspaso posterior al consumidor a través de precios más bajos.

La información para establecer ese parámetro ha resultado a la larga difícil de reunir y los entes reguladores han tenido a la vista básicamente la rentabilidad pasada. Cuando ésta es juzgada como excesiva, incluso se ha incrementado el parámetro X antes de cumplirse el quinquenio. En Chile se estableció la idea de simular una empresa modelo eficiente que entrega los parámetros para fijar las tarifas cada 4 o 5 años. La dificultad en este caso es que simular la empresa eficiente no escapa al incentivo de sobreestimar costos o establecer precios de transferencia, con sistemas de arbitraje que inducen a las empresas a procurar la "captura" de la agencia o de los arbitradores para obtener importantes saltos de nivel de las tarifas. Como se observa, la permeabilidad a grupos de interés se presenta, con modalidades diferentes, de manera tan o más aguda que en el caso de las empresas públicas. No se logra evitar la influencia de las empresas reguladas en la fijación de los parámetros básicos que determinan la rentabilidad ni el obvio incentivo a alterar los costos, con lo que subsisten dudas en cuanto a la capacidad de la regulación tarifaria de limitar la transferencia de excedentes del consumidor al productor[85].

El cuestionamiento de la actividad empresarial pública se ha hecho extensivo a la propia regulación. De acuerdo a la **economía pública** construida a partir de Arthur Pigou y Paul Samuelson[86] es ante las *fallas de mercado* que cabe asignar a entes públicos la tarea de restaurar la optimalidad en la asignación de los recursos.

---

[85] Eduardo Bitrán y Eduardo Saavedra, "Privatización, Regulación y Promoción de la competencia", mimeo, Mideplan, Santiago, 1993.

[86] Los textos clásicos en la materia son Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, MacMillan, Londres, 1932, y Paul Samuelson, "The pure theory of public expenditures", *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954.

¿Puede ser eficiente la regulación? Frente al "regulador desinteresado y eficiente" de la economía pública tradicional ha emergido, sin embargo, la figura del "regulador sometido a los grupos de presión" a partir de los trabajos de George Stigler[87], en línea con la escuela del *Public Choice* de James Buchanan y Gordon Tullock[88], que han dado lugar a los desarrollos de la temática de la *captura del regulador por el regulado*. Este enfoque, al explicar las regulaciones, integra en el análisis económico la acción y la influencia de los agentes sujetos a dichas regulaciones y las motivaciones de las autoridades públicas, señalando que la prevalencia de los grupos de interés será tanto más importante como significativa sea la ganancia neta esperada de la acción de *lobby*, lo manejable del tamaño de la coalición de intereses, el grado de homogeneidad en su interior y el nivel de la incertidumbre en la medición de los efectos de la regulación. Desde el punto de vista normativo, mantiene una posición muy crítica frente a toda regulación, que siempre llevaría a proteger monopolios y a desviar recursos hacia la búsqueda de rentas improductivas originadas en normas públicas.

El enfoque de **economía institucional** (a partir de los trabajos de Ronald Coase[89]) pone el acento en la noción de *costos de transacción*, entendiendo por tales los costos de funcionamiento de un mecanismo de coordinación. En términos prácticos, los costos de transacción pueden asimilarse *al costo de redacción y negociación de contratos en sentido amplio*, incluyendo la búsqueda de información previa al establecimiento de los términos de las normas a ser

---

[87] Por ejemplo George Stigler y Claire Friedland, "What can regulators regulate? The case of electricity", *Journal of Law and Economics*, 4, 1966.

[88] Ver James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent,* University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

[89] Ronald Coase, *The New Institutional Economics*, American Economic Review, 88, 2, 1998.

respetadas por las partes, los procesos de aprobación de las mismas y los mecanismos de supervisión y control de cumplimiento de los compromisos establecidos.

El argumento de Coase es que si los costos de transacción fueran nulos, la negociación espontánea entre partes haría desaparecer las fallas de mercado en materia de externalidades, bienes públicos y monopolios naturales. En consecuencia, para este enfoque la necesidad de la regulación pública no se impone sino sobre la base de la existencia de dos condiciones: a) los costos de transacción asociados al establecimiento de una regulación deben ser inferiores al costo de otras soluciones, pues el interés público requiere escoger la solución menos costosa; b) dichos costos deben ser inferiores a los beneficios de la acción reguladora propiamente tal.

La **nueva economía pública** (promovida por autores como Jacques Laffont y Jean Tirole[90]), se interesa en caracterizar los defectos del regulador y la manera de corregirlos. Se apoya en la teoría de los incentivos y los contratos, la que modeliza los comportamientos de los agentes frente a la información. De este análisis emergen tres tipos de defectos del regulador. La *asimetría de información entre el regulador y el regulado* es caracterizada por el hecho que la empresa sometida a normas públicas posee informaciones que le son necesarias al regulador pero que este no tiene interés en comunicarle, conduciéndolo a subestimar las magnitudes que pueden elevarle el costo de la aplicación de la norma y a sobreestimar las que pueden disminuírselo. Para enfrentar esta situación, sólo queda al regulador establecer los incentivos que resulten adecuados a cada caso[91].

---

[90] Jean Jacques Laffont y Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge, 1993.

[91] Ver François Levêque, *Economie de la Réglementation*, La Découverte, Paris, 1998.

El *interés propio del regulador* puede ponerse en contradicción con el interés público, por ejemplo en procura de la expansión del presupuesto propio del ente regulador o mediante conductas orientadas a obtener una posterior contratación del funcionario por empresas reguladas. Para impedir estas conductas y reconciliar el interés del regulador con el interés general, el Estado debe establecer los controles jerárquicos y ciudadanos pertinentes, así como la mayor transparencia posible de procedimientos y las carreras funcionarias y sistemas de remuneraciones acordes con la importancia económica de las actividades reguladas, incluyendo eventualmente la prohibición de contratación posterior, al menos por un período de tiempo, en la industria regulada.

No se trata de comparar una situación imperfecta (por ejemplo fallas de mercado) con una situación perfecta (por ejemplo regulación desinteresada y eficiente), pero poco realista. Antes bien, se trata de comparar entre sí diversas soluciones posibles considerando todos los costos asociados a la puesta en práctica de cada una de ellas. La observación empírica para la identificación de soluciones posibles y el análisis de sus costos y beneficios asociados parece ser el método apropiado para optar entre una u otra solución.

Opciones mixtas. No considerar los problemas de eficiencia de la empresa pública puede llevar a grandes costos para la colectividad a través del desvío de recursos fiscales que podrían tener otros usos socialmente más rentables, pero su privatización mal regulada puede llevar a graves lesiones para el interés del consumidor y a la concentración del poder económico y de la distribución de los ingresos. Introducir racionalidad económica para aumentar la eficiencia y al mismo tiempo preservar y promover el interés general, son metas que no son fáciles de

lograr simultáneamente. No obstante, salvo que se quiera renunciar a una u otra de ellas, la política pública debe proponerse compatibilizarlas, antes que usar al Estado para privatizar las ganancias y socializar las pérdidas o para preservar intereses corporativos. El éxito de la provisión de servicios básicos en condiciones de monopolio natural debe juzgarse en función de proteger sistemáticamente a los usuarios de ineficiencias o de prácticas monopólicas que repercuten negativamente tanto en los precios como en la calidad y cobertura del servicio que reciben. Siguiendo a Elie Cohen y Claude Henry, "las experiencias contrastadas del Reino Unido y de Suecia son a este respecto muy instructivas y desembocan en la siguiente hipótesis: a la vez por razones de legitimidad política y social y de asimetría de información, puede ser preferible enfrentarse a regular empresas públicas (que aseguran misiones de servicio público) antes que a empresas privadas, bajo reserva por cierto –y ésta reserva es capital- de las condiciones en las cuales el control de los poderes públicos se ejerce sobre las empresas públicas"[92], estableciéndose en este caso la propiedad pública de un servicio como una forma extrema de regularlo, pero considerando que el interés público no necesariamente es defendido por los gestores directos de la producción estatal, por lo que se requiere que los reguladores públicos sean independientes de éstos.

Mantener la provisión pública de servicios básicos es entonces una decisión racional como otras. Para resolver el problema de la relación agente-principal en la empresa estatal, es condición indispensable acentuar la profesionalización de la gestión y la separación institucional entre

[92] Elie Cohen y Claude Henry, "Sur les bases et l´évolution récente des services publics industriels et commerciaux en France et dans l´Union Européeenne", en *Service public, secteur public*, La Documentation Française, Paris, 1997, p.12.

los operadores empresariales públicos y las instancias de regulación tarifaria y de las condiciones de calidad de prestación del servicio. El mecanismo de convenios anuales o bianuales de desempeño, particularmente a la hora en que la autoridad presupuestaria conviene los programas de inversión, es un buen mecanismo en la medida que incluya: a) compromisos precisos de calidad y cobertura del servicio de que se trate; b) modalidades de cálculo tarifario que aprovechen la obtención de información sobre costos medios y marginales de largo plazo de las empresas a contrastar con modelos de "empresa eficiente", con simulación de funciones de producción adecuadas a la realidad, en vista a acentuar los criterios de eficiencia en la operación y en las inversiones.

Optar por mantener la producción pública de un servicio público empresarial no excluye incentivar la operación por terceros a través de la licitación del servicio o de un segmento de éste cuando:

- no existan grandes dificultades para predecir las contingencias;
- las contingencias no sean excesivas;
- no existan dificultades insalvables de monitoreo;
- no se presenten asimetrías manifiestas en la capacidad negociadora entre el licitante y el licitador.

En esta lógica, existen otras opciones de relación entre lo público y lo privado en materia de monopolios naturales, las que han sido formuladas desde los años cincuenta y han adquirido creciente actualidad. Estas consisten en licitar periódicamente una concesión, es decir el derecho a proveer un servicio, por un cierto número de años. Se selecciona así al operador privado que ofrece una menor tarifa, habida cuenta de un cuaderno de cargos que establezca la calidad del servicio, con reajuste durante el período sólo por inflación. Al término del período se relicita, pudiendo participar el anterior adjudicatario u

otros operadores. Los costos hundidos serían recuperados por el anterior concesionario en el evento de cambio de operador, estableciéndose un proceso técnico de valorización, con un mecanismo de arbitraje, para el cálculo de la inversión realizada.

Tabla 5: Tipos de relación público-privada en las industrias de red

Opción	*Operación y mantención*	*Inversiones de capital*	*Riesgo comercial*	*Propiedad de activos*	*Duración*
Administración directa	Pública	Públicas	Público	Pública	Indefinida
Contrato de servicio externo	Pública / privada	Públicas	Público	Pública	1-2 años
Contrato de gestión	Privada	Públicas	Público	Pública	3-5 años
Arrendamiento	Privada	Públicas	Compartido	Pública	8-15 años
Concesión de red existente	Privada	Privadas	Privado	Pública	25-30 años
Built, Operate & Transfer	Privada	Privadas	Privado	Privada, luego públ.	20-30 años
Privatización	Privada	Privadas	Privado	Pública	Indefinida

Este esquema aminora la ausencia de incentivos para la eficiencia, la negociación sobre los parámetros de eficiencia o sobre el cálculo de costos de "empresas-eficientes" de los modelos de regulación antes descritos. Se reduce así la discrecionalidad al proceso de valorización de costos no recuperables o hundidos, aunque sólo un detallado cuaderno de cargos puede evitar el desincentivo de realizar inversiones irreversibles que existe en caso del concesionario. Pero la principal ventaja de este esquema es la flexibilidad de largo plazo para corregir errores y ajustar periódicamente las condiciones del servicio precisamente en la perspectiva de poner la eficiencia al servicio del interés general y del cumplimiento eficaz de las misiones de servicio público al mínimo costo para el usuario dadas las tecnologías disponibles.

LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO

La contabilización del aporte al crecimiento de los distintos "factores de producción" es en buena medida una ficción de la economía convencional (otra cosa distinta es la dinámica de la apropiación del excedente económico por los poseedores de capital, por la fuerza de trabajo y por la tributación estatal). La teoría del crecimiento convencional descompone cuantitativamente el aporte de cada uno de ellos, con resultados a veces poco congruentes que dan lugar a un "residuo" que supuestamente termina de explicar el crecimiento, y que se asimila por defecto al progreso técnico, cuando es en la relación capital-trabajo en la que se anudan y desenvuelven los procesos productivos y de acumulación y se determinan los incrementos de productividad que sellan el destino más o menos próspero de unas y otras economías nacionales.

Un enfoque desde la llamada economía de la regulación definirá, por parte de autores como Robert Boyer y Michel Freyssenet, un *modelo de desarrollo* como una modalidad de interacción estable entre las estructuras institucionales y un modo de crecimiento económico, asociado éste a un tipo de asignación de recursos y a un modelo productivo de organización predominante de las empresas y las relaciones salariales[93]. Distinguen los citados autores no menos de ocho *modos de crecimiento de la economía*. Lo hacen considerando distintas combinaciones. En efecto, el ingreso nacional puede ser principalmente dinamizado por la inversión, por el consumo interno o por las exportaciones. Además distinguen las distintas formas de distribución de ese ingreso, las modalidades de manejo de las incertidumbres en el mercado de bienes y de capitales

[93] Robert Boyer y Michel Freyssenet, *Les modèles productifs*, Editions La Découverte, Paris, 2000.

y las modalidades de uso de la fuerza de trabajo. Distinguen también *modelos productivos* a nivel de la empresa según 1) la política de producto, 2) la organización productiva y 3) la relación salarial.

Como se observa, describir rigurosamente un modelo de desarrollo es un ejercicio laborioso, dado su carácter multifactorial. Pero definir estrategias de crecimiento, como conjunto de políticas orientadas sistemáticamente en una dirección determinada, puede ser congruente con impulsar un determinado modo de crecimiento que se considere sustentable en el tiempo de acuerdo a las condiciones de la economía local.

Desde visiones actualizadas sobre la decisión pública reaparece el rol del Estado en la promoción del crecimiento, en base a la idea de que pueden promoverse estrategias de corto plazo de estímulo del crecimiento y luego estrategias de mediano y largo plazo de sustentación del crecimiento. En el primer caso se trata de limitar las barreras a la inversión mediante eliminación de regulaciones e incertidumbres en las reglas del juego ("mejorar el clima de inversión") o más activamente de promover el emprendimiento, incrementar la acumulación de capital y el cambio tecnológico mediante el aumento del aprendizaje relevante para cada economía nacional específica, que es provisto en cantidad insuficiente en equilibrio de mercado (*learning spillovers)*. Esto requiere de programas públicos que permitan estimular las "externalidades de información" que aceleren el aprendizaje del capital humano, el aprendizaje sobre las estructuras de costos y la adaptación de tecnologías existentes (y en plazos mayores la generación de nuevas tecnologías), mediante subsidios y disminuciones de las barreras de acceso al crédito.

También la aceleración del crecimiento en el corto plazo supone corregir los problemas de coordinación que

se originan en la ausencia de complementariedades productivas o en la ausencia parcial de economías de escala. Mejorar la coordinación supone programar y financiar inversiones públicas y privadas (o garantizar su riesgo) en diversas áreas que se necesitan mutuamente, en especial en materia de infraestructura productiva que acompaña la inversión de capital privado y en materia de complementariedad de inversiones en actividades asociadas en las cadenas de producción de bienes finales (relaciones industriales verticales e insumos intermedios especializados). Cuando son exitosas, estas acciones públicas inductivas no generan costos fiscales netos importantes, especialmente cuando se detecta a tiempo su falta de resultados. Una de estas acciones eventualmente exitosas, y que ha probado su eficacia en diversas experiencias de economías pequeñas y abiertas, es la inducción prolongada de una depreciación del tipo de cambio, sustituyéndose en buena medida la microgestión burocrática y las selecciones de actividades[94].

La sustentabilidad del crecimiento en el largo plazo parece estar, por su parte, estrechamente vinculada a la calidad de las instituciones y no a si los impuestos y el gasto público son altos o bajos a priori. Un gobierno que funciona adecuadamente es uno de los principales bienes públicos en el sentido económico (no es posible excluir a nadie del "consumo" de ese buen -o mal- funcionamiento ni este es divisible). Más aún, siguiendo a Dani Rodrik, que cita una amplia bibliografía en apoyo de esta tesis, "lo que en el largo plazo más asegura la convergencia con los niveles de vida de los países avanzados es la adquisición de instituciones de alta calidad", es decir burocracias públi-

[94] Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2007.

cas meritocráticas, judicatura independiente, banco central profesional, política fiscal estabilizadora, política antimonopolio y regulación, supervisión financiera, seguridad social, democracia política[95]. El buen gobierno, o la "gobernanza" en la jerga de los organismos internacionales, no es por supuesto una receta fija a aplicar, como algunos de estos organismos internacionales quisieran creer, sino que es fruto de construcciones sociales complejas. Estas se desarrollan en condiciones históricamente dadas y con instituciones heterogéneas en su capacidad de prestar servicios a los ciudadanos y de proveer bienes públicos. El desarrollo institucional acumulativo apropiado (formal e informal) es aquel que llega a inducir conductas sociales deseables en los agentes económicos. Para ser exitoso requiere de condiciones económicas, sociales y culturales en las que sustentarse, y a su vez estas condiciones lo alientan, en un círculo virtuoso que viabiliza lograr saltos a mayores niveles de vida. Las metainstituciones que articulan estos procesos delicados son las que protegen las libertades civiles y políticas y los derechos sociales, es decir el régimen de democracia y de cohesión social. La ausencia de encadenamientos virtuosos, en dilemas del tipo si es primero el huevo o la gallina –el buen gobierno o mejorías económicas- puede a la inversa generar los círculos viciosos del estancamiento y de la deriva a instituciones depredadoras que lo alimentan. En materia de experiencias de desarrollo, la historia está lejos de haber llegado a su fin.

[95] Dani Rodrik, op. cit., p. 51.

CAPÍTULO 5

EL ESTADO ACTIVO: LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

El gasto público está llamado a promover las externalidades positivas de determinadas actividades económicas y a financiar la provisión de bienes públicos. Esta es una parte fundamental de su fundamento racional. No obstante, cabe subrayar que la corrección de la asignación de los recursos en economías de mercado requiere también de la corrección de las externalidades negativas y en particular los efectos sobre el medioambiente de la actividad económica.

PENSAMIENTO ECONÓMICO TRADICIONAL, PARADIGMA DEL ESTADO ESTACIONARIO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

La actividad económica en tanto relación trabajo humano-naturaleza es un proceso de extracción de materiales a los cuales se da formas útiles en una actividad creadora de medios de sustentación para la vida humana. Pero es también una actividad desestructurante que contribuye a la degradación del entorno en el cual se desarrolla[96]. La

[96] Parte de los temas aquí tratados se encuentran en Gonzalo D. Martner, "El Tratado de Libre Comercio con América del Norte y los desafíos medioambientales", en *Chile*

mayor parte de las actividades económicas productoras de bienes (y en menor escala las productoras de servicios) tiene efectos externos negativos sobre personas y agentes económicos.

La interferencia sobre la biosfera. Concebir la relación trabajo humano-naturaleza sólo en el nivel de las combinaciones y conductas óptimas desde el punto de vista de la producción, del intercambio y del consumo conduce a omitir los mecanismos que regulan el funcionamiento del medio natural. La esfera económica es sólo una parte de las actividades humanas, que a su vez se desenvuelven abiertas al universo más amplio de la materia orgánica e inorgánica, vale decir la biosfera, entendida como el conjunto de los ecosistemas[97].

Cuando la importancia de los flujos puestos en movimiento es lo suficientemente limitada como para no comprometer este conjunto de mecanismos de regulación, el desarrollo de la esfera económica no impide que la biosfera reestablezca sus propios equilibrios. A partir del momento en que el impacto creciente de las intervenciones humanas cuestiona la reproducción del medio en que se desenvuelven, el agotamiento de los recursos y la alteración del entorno vital repercuten en todos los niveles y por diversos mecanismos de retroalimentación comprometen la reproducción de las actividades humanas. El trabajo humano, lejos de poder ser pensado en sí y para sí, debe ser considerado en función de su inserción en un conjunto más amplio de mecanismos de regulación del medio ambiente.

---

y el Nafta. Diálogo Público, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Santiago, 1996, y en Gonzalo D. Martner, *Gobernar el mercado,* LOM Ediciones, 1999.

[97] Los desarrollos que siguen tienen como base René Passet, *L'économique et le vivant*, Payot, Paris, 1979.

El proceso de desarrollo de las sociedades humanas ha extendido sustancialmente sus efectos más allá de la esfera económica propiamente tal. Como su reproducción en el tiempo supone la del medio ambiente que la incluye, el pensamiento económico y las políticas públicas debieran progresivamente haberse ampliado a esta significativa dimensión. No obstante, hasta una etapa reciente, su evolución se orientó en sentido inverso.

La ecología y el pensamiento económico. El pensamiento económico nace verdaderamente a partir de la escuela fisiocrática a mediados del siglo XVIII, y en particular con la publicación del *Tableau Economique* de Quesnay. Este último y sus discípulos insisten en la preeminencia de un orden natural que las sociedades humanas debieran respetar. Lo que denominan el producto neto es aquel producto físico que proviene del patrimonio constituido por la tierra y su fertilidad. El producto neto es la parte de las riquezas que se puede consumir sin empobrecerse ni alterar el principio que las reproduce sin cesar, que incluye tanto la amortización de los capitales fijos como la reproducción del factor natural. Inspirándose en la biología, para la escuela fisiocrática la reproducción de la esfera económica no se disocia de la del medio natural, respetando el orden cósmico, pues precisamente al "orden natural" se le atribuye un carácter inmutable.

La fundación definitiva de la economía política sobreviene, sin embargo, con la publicación en 1776 de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith. La escuela clásica liberal nace en un contexto en el que los albores de la industrialización se sitúan en el horizonte inmediato (en 1776 es precisamente inventada la máquina de vapor de James Watt. La escuela clásica liberal (Smith, Malthus, Ricardo, Stuart Mill, Say) razona también en términos de

reproducción. El precio es para Smith igual a la suma de los costos, que se descomponen en salario, ganancia y renta en tanto fuentes primitivas de todo ingreso. El valor de un bien es igual a la suma de los costos que ha sido necesario emplear para producirlo y el precio debe cubrir el conjunto de los costos, de manera de permitir la reconstitución de los factores que han participado en esta producción. Esta concepción desembocará, sobre todo a partir de Ricardo, en la teoría del valor trabajo. El gasto en trabajo es considerado como el único efectuado en última instancia por los hombres para producir los bienes.

Sin embargo, lo propio del liberalismo económico es considerar que el sistema de mercado se justifica por la existencia en él de un mecanismo de equilibrio inminente, asegurado por la libre interacción de los intereses privados que permitiría la realización del interés colectivo. El mercado tendería siempre hacia el equilibrio a través de la lógica según la cual la oferta crearía su propia demanda. En este enfoque, la reproducción es reducida a los factores de tipo mercantil, por lo que el crecimiento se limita a la acumulación del capital, considerándose los factores naturales como inalterables e indestructibles. Se considera que siendo las riquezas naturales "ajenas a la multiplicación y agotamiento, no pueden ser el objeto de las ciencias económicas", en palabras de Say[98].

Con el desarrollo industrial aparece en la historia del pensamiento la crítica al liberalismo, a partir de Sismondi y Hodsking y luego de Marx y sus seguidores. Esta postula que el sistema capitalista se funda en relaciones de explotación y que la reproducción y la acumulación del capital son también reproducción de dichas relaciones. El enfoque marxiano subraya, además, que la acumulación

[98] Citado por René Passet. *op.cit.*

capitalista encuentra sus límites en la tendencia persistente a la crisis del sistema. Marx postuló en 1864 en *El Capital*, adicionalmente, que "mientras más un país establece la base de su desarrollo sobre la creación de una industria moderna, como por ejemplo Estados Unidos, más el proceso de destrucción continúa a un ritmo rápido. Así es como la producción capitalista, al desarrollar la tecnología y reuniendo en un conjunto social la acción de diversos procesos, no hace sino agotar las fuentes originarias de toda riqueza: la tierra y los trabajadores"[99].

Sin embargo, mucho mayor preocupación entre los autores de las diversas corrientes marxistas han concitado los factores estructurales de crisis de reproducción tratados en la obra de Marx, vale decir los de tipo "formal" ligados a las modalidades de la circulación monetaria en el capitalismo y los de tipo "real" como el crecimiento desequilibrado de las secciones productivas de bienes de producción y de consumo, la tendencia a la sobreacumulación y al subconsumo, así como la tendencia a la caída de la tasa de ganancia, considerando marginalmente el impacto de la reproducción del capital sobre la biósfera.

En la década de 1870, de manera simultánea tanto Jevons en Londres, como Merger en Viena y Walras en Lausanne sientan las bases de la escuela neoclásica. Esta escuela revisa los fundamentos de la teoría liberal clásica, y particularmente la teoría del valor-trabajo. Se postula en este enfoque la existencia de una economía pura cuyas leyes son generales y universales, independientemente de los juicios de valor que puedan dar lugar a políticas económicas normativas.

La nueva teoría del valor encuentra sus fundamentos en el comportamiento del consumidor racional. El valor de

---

[99] Citado por René Passet. *op.cit.*

una unidad de un bien dado depende, en este enfoque, de su utilidad y su escasez, lo que se expresará en un precio formado por el encuentro de demandantes y oferentes. La oferta se volcaría espontáneamente a la satisfacción de las necesidades humanas así expresadas. De este postulado se deduce que en condiciones de información perfecta y libre funcionamiento de los mercados se generaría un equilibrio general de pleno empleo de los factores.

A partir de un cierto número de hipótesis del comportamiento humano (la búsqueda racional por parte del *homo-oeconomicus* de máximas ventajas con un mínimo de costos) y de hipótesis de comportamiento de las estructuras (competencia perfecta entre unidades independientes que disponen de información perfecta), se construye de manera hipotético-deductiva un universo convencional sin fricciones.

El equilibrio del mercado se transforma en la problemática central. El modelo de referencia es el de la mecánica racional propia del mundo físico. La ciencia económica es definida por Walras como la "teoría de la determinación de los precios bajo un régimen hipotético de libre competencia", definición que Robbins completa señalando que la economía tiene por objeto estudiar el comportamiento humano en tanto relación entre los fines y los medios escasos de uso alternativo, agregando que "los fines como tales se sitúan fuera de este objetivo, así como el entorno técnico y social". Fines y entorno son datos exógenos sobre los que el economista no tiene control, que debe aceptar como base de sus análisis. Nuevamente en palabras de R. Passet, "la teoría económica, que parte de un imperativo de reproducción que implica la de toda la biósfera, que luego se reduce solamente a las fuerzas del mercado, desemboca en la simple contemplación de los equilibrios internos, haciendo explícitamente abstracción de todo lo que se refiere a lo vivo".

La existencia de bienes públicos que no son susceptibles de apropiación privada, de modalidades de progreso técnico cuyo ritmo se acelera y perturba la armonía de aquellas funciones de producción que relacionan linealmente las variaciones del producto y las cantidades de factores utilizados, así como las influencias mutuas de las actividades de productores y consumidores más allá de las relaciones mercantiles, han adquirido una mayor atención. Como se señaló en el capítulo 3, en el marco de la teoría económica convencional estos fenómenos son interpretados como "externalidades", siguiendo a Marshall en sus *Principles of Economics* de 1890 y a Pigou en su *Economics of Welfare* de 1920. Estas pueden ser definidas como las situaciones en que existe interdependencia fuera del mercado de las funciones de producción y de utilidad de los consumidores, o bien interdependencia de las funciones de producción entre ellas o de las funciones de utilidad entre ellas. Dicho de otro modo, en tanto un bien tiene otros efectos que aquellos que sirven para fijar su precio en el mercado, dicho precio no permite fijar su producción en un nivel que tome en cuenta todos los intereses involucrados. Aparecen así beneficios y costos externos al mercado. Los beneficios y costos sociales que derivan de cada volumen de producción de los costos y beneficios individuales, cuya organización determina el óptimo de producción. Se procurará, en este enfoque, internalizar las externalidades.

Si la operación de una empresa tiene efectos contaminantes, se deberá agregar a sus costos el conjunto de aquellos que agrega sobre la colectividad y se establecerá así la curva de los costos sociales ligados a su producción. Si la actividad de un agente permite a otro realizar economías, corresponde integrarlas a su balance y de esta manera se pondrán en evidencia las ventajas sociales inherentes a su actividad.

El principio del pago por el contaminador. Cronológicamente el primer sistema propuesto otorga un rol directo al Estado, originado en las ideas de Pigou en 1920 (bajo el concepto posteriormente desarrollado del *Polluters Pay Principle*): un impuesto debe ser aplicado a la actividad productiva del agente contaminante. El beneficio marginal de la empresa que contamina se hace ahora igual a cero cuando el precio marginal del producto se iguala al costo marginal de producir, sumando a dicho costo el impuesto por unidad de producción. Si se fija un impuesto unitario constante igual al costo marginal externo en el equilibrio social, el agente contaminante ajustará entonces su volumen de producción, alcanzándose el óptimo social.

La tributación se puede combinar con la puesta en práctica de dispositivos anticontaminación. El agente contaminador hace un arbitraje entre lo que le supone el pago del impuesto en ausencia de equipo de descontaminación y el gasto que representan estas inversiones en descontaminación. En la misma línea de razonamiento, el establecimiento de subsidios adecuados conducirá a las empresas a fijar sus producciones en el nivel que equilibrará los costos y los beneficios, no ya individuales sino colectivos. El óptimo realizado de esta manera será un óptimo de Pareto.

Los economistas más liberales, hostiles a los mecanismos tributarios, tienen tendencia a rechazar estas soluciones y prefieren, siguiendo a Coase a partir de 1960, un segundo método: el acuerdo voluntario entre contaminadores y quienes reciben sus perjuicios a partir de una negociación que conduzca a un compromiso basado en una indemnización. La atribución de derechos de propiedad sobre el medio ambiente es la que determina el sentido (del contaminador al contaminado o viceversa) en el que se realiza la indemnización. En el mismo sentido, el economista canadiense Dales propuso en 1969 crear merca-

dos de derechos de propiedad sobre los medios naturales, creando certificados que dan derecho a contaminar por una cierta magnitud autorizada por las autoridades. La oferta y la demanda otorgan un precio a los certificados, que son transados según las necesidades de las empresas que operan con procesos contaminantes.

Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente económico, esta argumentación asume que todas las externalidades son, sino cuantitativas, a lo menos cuantificables y expresables monetariamente. Lo anterior introduce una gran dificultad en el dimensionamiento de elementos difícilmente susceptibles de ser cuantificados y supone que las externalidades positivas o negativas son claramente percibidas por los agentes involucrados, en circunstancias en que sus efectos se difunden en el tiempo y el espacio, algunos de los cuales se prolongan durante generaciones.

Los efectos en la biosfera y el principio de precaución. Las teorías de la internalización no siempre logran en sus funciones lineales incorporar el hecho que la biósfera posee efectos y reacciones propias, y en particular los siguientes:

- el **efecto de sinergía** es aquel en que diferentes factores se potencian en términos no lineales, por ejemplo cuando varios afluentes emitidos cada uno en cantidades compatibles con las normas definidas de seguridad se combinan de manera tal que terminan constituyendo un producto altamente nocivo (caso de los gases emitidos por los motores de automóviles);
- el **efecto de umbral**, por su parte, se manifiesta al introducirse una perturbación que sobrepasa un nivel crítico y compromete la estabilidad de un sistema biológico (ecosistema u organismo);

- el **efecto de amplificación** se presenta cuando un producto se emite en proporciones aparentemente tolerables en un ecosistema, porque se acumulan en determinados niveles de la cadena trófica con tasas de concentración tóxicas, siendo el caso más conocido el del DDT;
- el **efecto de irreversibilidad** se manifiesta cuando el tiempo de disipación de los efectos de un producto que se extiende en el medio resulta ser superior al horizonte temporal usual en la gestión económica, o bien cuando un equilibrio destruido no puede reconstituirse porque las condiciones iniciales de su existencia han desaparecido.

Los procedimientos de internalización de las externalidades son insuficientes cuando no consideran elementos no monetarizables de gran importancia, permaneciendo ajenos al comportamiento efectivo del medio ambiente. No obstante, son necesarios y útiles cuando son identificables y evaluables. La inversión pública suele apoyarse, por su parte, en instrumentos como el análisis costo-beneficio, cuyo objetivo es el de permitir una repartición más rigurosa de los gastos públicos tomando en consideración el conjunto de sus incidencias sobre la economía privada y sobre el medio-ambiente. Aunque en el plano de los principios la técnica parece diferenciarse de la teoría tradicional, la necesidad de entregar criterios lo más simples posibles a quien toma las decisiones conduce a reencontrar los fundamentos de dicha teoría en diversos puntos esenciales, vale decir la reducción de lo cualitativo a lo cuantitativo (valor monetario de los espacios verdes, del costo de las molestias por el ruido, de la polución atmosférica), así como la comparación de beneficios de naturaleza disímil (como por ejemplo las ventajas que se obtienen de un gasto adicional en educación, en salud o en transportes), y el recurso en última instancia a los signos

de valor de mercado en la determinación de los costos y beneficios no mercantiles, mediante evaluación directa (precio de un bien sustituto asociado) o indirecta (magnitud de ingresos no percibidos).

Evaluar no sólo el costo de los impactos de cada uno de los problemas medioambientales (y particularmente los de carácter global como la disminución de la capa de ozono y el efecto invernadero) sino también el costo de las respectivas políticas dedicadas a contrarrestarlos "se convierte en tarea no ya ardua, sino incluso imposible. Aquí la causalidad lineal se ve reemplazada por la interacción y la complejidad sistémica", en palabras de Faucheux y Noel[100]. A la dificultad de dar valores actuales a los recursos agotables o a los efectos externos que se harán sentir en el futuro, se agrega la incertidumbre sobre el funcionamiento de los sistemas ecológicos que impide la aplicación simple del análisis de externalidades. Esta incertidumbre funda el principio de precaución, que implica abstenerse de intervenir determinados ecosistemas frente a la ausencia de análisis suficientemente sólidos respecto de los efectos de dicha intervención.

El enfoque del estado estacionario. El enfoque más radical de economía ecológica frente a la evaluación de los costos ambientales de la actividad económica se pregunta qué pasaría si el conjunto de la población humana consumiera recursos a la tasa que prevalece en los países de más altos ingresos. Frente al postulado de la ausencia de límites al crecimiento, el paradigma económico del *estado estacionario* propone una respuesta diferente[101]: si las capaci-

---

[100] Sylvie Faucheux y Jean-François Nöel, *Las amenazas globales sobre el medio ambiente*, Talasa Ediciones, Madrid, 1992.

[101] Herman Daly, "The perils of free trade", *Scientific American*, Noviembre, 1993 y Herman Daly y J.B. Cobb, *Para el bien común*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

dades de regeneración y asimilación de la biosfera no logran soportar los niveles actuales de consumo de recursos, este enfoque postula que mucho menos logrará absorber el incremento requerido para generalizar los altos estándares a todo el globo. En el enfoque de estado estacionario, la economía es un subsistema abierto en un ecosistema materialmente cerrado, finito y no sujeto a crecimiento. Un sistema abierto toma materias y energía desde el medioambiente como insumos y los devuelve bajo la forma de desechos. Un sistema cerrado es uno en el que la materia circula internamente de manera constante mientras sólo se liberan los flujos de energía. Un estado económico estacionario es uno cuyo producto permanece constante en un nivel en que no se explota el medioambiente más allá de su capacidad regenerativa ni se lo contamina más allá de su capacidad de absorción.

Daly argumenta que la mayor parte de los enfoques neoclásicos mantienen el supuesto que la economía es un sistema total y la naturaleza un subsistema: la economía se concibe como un sistema aislado que envuelve sólo un flujo circular de intercambio de valores entre firmas y hogares. Ni los materiales ni la energía entran o salen de este sistema. El crecimiento económico no aparece en consecuencia sujeto a restricciones en este campo. Se entiende que la naturaleza puede ser finita, pero es vista sólo como un sector de la economía en beneficio de la cual otros sectores pueden ser sustituidos sin limitar el crecimiento global.

En el pasado lejano el mundo era relativamente poco poblado por los seres humanos y sus creaciones materiales (el capital acumulado por el hombre) y era relativamente abundante en otras especies y sus habitats (capital natural). El crecimiento económico a lo largo del tiempo ha transformado este patrón básico. Como resultado, el factor limitante del crecimiento económico futuro ha

cambiado. Si el capital construido por el hombre y el capital natural fuesen buenos sustitutos el uno del otro, significaría que el capital natural podría ser completamente repuesto. Los dos son, sin embargo, complementarios, lo que implica que la oferta limitada del uno impone límites al otro: mientras el número de peces que podía ser vendido en un mercado estuvo limitado primariamente por el número de embarcaciones que podían ser construidas y puestas en funcionamiento, actualmente está limitado por la cantidad de peces en los mares. Tanto como la escala de la economía humana era muy pequeña en relación al ecosistema, no existía un sacrificio aparente en hacerla crecer. La escala actual de la actividad económica es tal que el crecimiento sin daño ya no es posible.

Si se entiende a la economía como un subsistema de un ecosistema finito y no susceptible de crecer, entonces debe haber una escala máxima para la producción generada por materiales y energía. Más importante, debe haber asimismo una escala óptima. El crecimiento económico, más allá de ese óptimo, incrementaría los costos medioambientales más rápido que lo que lo harían los beneficios de la producción, y por esa vía ingresaría a una fase antieconómica de empobrecimiento antes que de enriquecimiento.

Se concluye en este enfoque de estado estacionario que, como el planeta, la economía puede seguir indefinidamente desarrollándose cualitativamente, pero no puede crecer indefinidamente y debe eventualmente permanecer en un estado estacionario en sus dimensiones físicas. Se entiende que esta condición no requiere situarse en un nivel de miseria, a partir de la distinción entre crecimiento (el incremento cuantitativo en el tamaño resultante de la combinación o asimilación de materiales) y desarrollo (la evolución cualitativa de un más pleno, mejor o diferente estado de cosas). A partir de estas consideraciones se define al desarrollo sustentable como desarrollo sin creci-

miento, considerándose que una economía que es estacionaria en su escala puede seguir desarrollando una mayor capacidad de satisfacer las necesidades humanas incrementando la eficiencia del uso de recursos, mejorando las instituciones sociales y clarificando las prioridades éticas, pero no incrementando el uso de recursos.

El desarrollo sustentable. Más allá del enfoque más radical, diversas instituciones internacionales han introducido y popularizado la expresión "desarrollo sustentable", particularmente la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas a partir del informe "Nuestro Futuro Común" de 1987, entendido como "un desarrollo que responda a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas", alimentando innumerables polémicas. Los organismos de Naciones Unidas han adoptado de manera generalizada la definición de desarrollo sustentable como "un modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de una generación, y en primer lugar los más desposeídos, sin comprometer la posibilidad, para las generaciones siguientes, de satisfacer las suyas", noción un tanto general, alejada del enfoque de estado estacionario y menos exigente también que la *economía ecológica* que hace abundante uso de la noción de entropía a partir de la obra del rumano Georgescu-Roegen.

Este último enfoque argumenta, en palabras de Martínez Alier, "contra la posibilidad de 'internalización' convincente de las externalidades, siendo uno de los argumentos principales el de la ausencia de las generaciones futuras en los mercados actuales, aún si esos mercados se amplían ecológicamente mediante simulaciones basadas en la disposición a pagar, y no en pagos realmente efectuados. Pensamos que, en el mejor de los casos, los agentes económicos actuales valoran de manera arbitraria los

efectos inciertos e irreversibles de nuestras acciones de hoy sobre las generaciones futuras"[102], sin que ello implique estar en definitiva en contra, en el terreno práctico, de los impuestos sobre el uso de energías no renovables o de los mercados de licencias de contaminación como instrumentos que reduzcan los impactos negativos de la economía sobre los ecosistemas.

La regulación ambiental se propone, en este terreno, no ya alcanzar un estado estacionario estricto sino incitar a los agentes económicos, es decir las empresas, los hogares, los individuos y las administraciones, a hacer un "uso respetuoso" de su entorno, para orientar a la sociedad hacia el modelo de desarrollo sustentable, es decir no a impedir las poluciones, inherentes a la actividad humana (somos desde luego máquinas de transformación de oxígeno en gaz carbónico), sino a llevarlas a un nivel aceptable para el género humano, que debe determinarse localmente, a nivel de una comunidad nacional o globalmente, como en el caso de los efectos interfronterizos, hacia el cual debe convergerse hasta el punto de no sobrepasar la "capacidad de carga" de los ecosistemas.

Por otro lado, estimaciones basadas en regresiones con información de corte transversal han permitido concluir que algunos problemas ambientales como la deficiente cobertura de la población en agua potable y saneamiento disminuyen en gravedad a medida que el ingreso promedio por habitante aumenta: un mayor ingreso provee, si median adecuadas políticas tributarias y de gasto público, los recursos para aminorar estos problemas. Por su parte, al crecer el ingreso la contaminación urbana del aire aumenta hasta cierto punto (alrededor de 5 mil dólares de

[102] Joan Martínez Alier, *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria Editorial, Barcelona, 1993.

ingreso por habitante) y luego tiende a decrecer al continuar el crecimiento, siempre y cuando los países hayan introducido políticas y programas eficaces para controlar la contaminación[103]. A la inversa, los desechos de basura doméstica y las emisiones de bióxido de carbono por habitante empeoran sistemáticamente a medida que crece el ingreso: los costos de las medidas de control son más altos y la percepción de daño es más baja. Aunque no existen estudios de amplia cobertura para otros factores, la evidencia revela que la tendencia espontánea del crecimiento induce degradaciones de los suelos, deforestación, contaminación de las napas subterráneas y cambios atmosféricos que hacen imprescindible la aplicación de regulaciones ambientales de creciente intensidad.

De estas consideraciones surge la necesidad de poner en una perspectiva más amplia la noción ecológica de "capacidad de carga". Un territorio puede ser exportador neto de recursos agrícolas, pesqueros o mineros, experimentando degradaciones del recurso natural que no pueden atribuirse a una presión excesiva de la población. Se trata de una presión de la producción sobre los recursos. Usualmente esa producción utiliza técnicas modernas que incrementan los inputs exteriores al medio en un proceso de sustitución de energía renovable por energía no renovable. Los incrementos de productividad resultan de los precios con que los recursos agotables han sido valorados y de la falta de valoración de la contaminación.

Si la economía basada en la explotación no valora el agotamiento de los recursos y la contaminación, está disponiendo de un subsidio de energía y materiales y no habrá otro límite para su capacidad de sustentación que el

---

[103] D.J. Mahar, "Desarrollo económico y el medio ambiente", en Varas, J.I. (ed.), *Economía del Medio Ambiente*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1995.

costo de transporte de estos subsidios externos. De lo que se deriva una conclusión fundamental para lo que nos preocupa: la capacidad de sustentación puede en diversos casos tener sentido a un nivel global, pero no a nivel de una región o país. Pensar de modo simplista en la detención del crecimiento de los países de bajos ingresos no haría sino consolidar las situaciones de pobreza y frenar incluso la redistribución del ingreso en cada economía nacional, a la vez que dificultaría considerablemente los esfuerzos de saneamiento cuyo impacto en la superación de los efectos más dramáticos de la pobreza es de gran significación.

La capacidad de sustentación mundial es mayor que la suma de capacidades de sustentación nacionales pues, nuevamente en palabras de Martínez Alier, "a pesar de que no todos los países pueden, al mismo tiempo, aumentar los límites de su capacidad de sustentación mediante el uso de recursos que provienen de ecosistemas de otros países, sí pueden hacer simultáneamente un uso selectivo de algunos productos de los ecosistemas de otros países, porque el factor limitante en un país puede estar en exceso en otros". La capacidad de sustentación de una economía abierta será diferente de la de una economía cerrada: probablemente será mayor, aunque puede ser menor si el comercio agota los recursos del país en cuestión en beneficio de otros.

A ello se agrega que, junto a la dificultad de dimensionamiento de las externalidades diacrónicas en gran escala frecuentemente invalorables y de establecimiento racional de la tasa de descuento intertemporal en materia de uso del ambiente, la sola racionalidad ecológica, en términos de capacidad de sustentación, encuentra severas dificultades de aplicación. Los consensos científicos son limitados para establecer los límites tolerables de cada contaminación en el espacio y en el tiempo. Las unidades político-territoriales a las cuales se debiera aplicar esa racio-

nalidad puramente ecológica son en realidad producto de la historia humana: la escala estacionaria óptima no podrá ser definida a nivel de cada nación y es necesariamente una construcción social que involucra la interacción entre grupos sociales y su responsabilidad con las generaciones futuras.

En suma, el destino de las sociedades humanas ya no puede abstraerse de la relación y articulación con los ecosistemas que las sustentan. A su vez, la capacidad de cada ecosistema para sustentar una población dada en medio de la sensibilidad y precariedad de sus equilibrios y los severos efectos de interferencia sobre la biosfera es socialmente determinada y no se limita a los aspectos puramente demográficos, siendo primordiales los "estilos tecnológicos" que imperan en los modos de crecimiento de la producción.

Cabe señalar la insuficiencia de los enfoques que establecen sentidos unívocos a la interrelación entre medio ambiente, población y crecimiento, cuya prescripción de política pública se reduce al control demográfico y a la detención del crecimiento, pues dicha interrelación se ordena en medida significativa alrededor de la racionalidad histórica de funcionamiento de cada sistema social. La incidencia de la tasa de crecimiento del producto sobre el nivel global del deterioro ambiental puede resultar menos explicativa que las opciones tecnológicas y energéticas, las estructuras y los comportamientos de producción y de consumo, la localización de las actividades y de las poblaciones sobre cada territorio. Pero como cada individuo puede tener un interés individual en aumentar su presión sobre el medioambiente, llega un punto en que globalmente, incluso para cada individuo, se reduce la posibilidad de goce del medio. Para cada agente económico particular, su presión sobre el entorno libre y gratuito se traduce en una “cuasi-renta”, es decir un incremento de

satisfacción o de ganancia, medido por la disponibilidad a pagar por el uso del entorno si este deja de ser de libre acceso. Esta es la contradicción que corresponde regular, conocida como "tragedia de los bienes comunes".

INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN AMBIENTAL

El siglo XXI será probablemente testigo de una densificación de las regulaciones ecológicas. El valor de las mercancías no reflejará sólo el trabajo incorporado en su producción sino también en parte el costo de la degradación del medio ambiente que esta provoca[104].

Prohibiciones, impuestos. Permisos de contaminación. En ciertos casos, sólo cabe la *prohibición*, sancionada por multas disuasivas, en especial cuando está en juego la salud humana, aunque suele haber grupos de interés poderosos detrás de prácticas productivas dañinas y peligrosas que se mantienen en el tiempo. A medida que se desarrolla la investigación científica, se asocia las causas de diversas enfermedades a poluciones cada vez más específicas, haciendo posible una presión ciudadana directa sobre el sistema político para obligarlo a reaccionar en defensa de la salud de las personas.

Junto a la prohibición, entre los instrumentos posibles de utilizar se encuentran los de tipo *reglamentario (leyes, normas y estándares),* que constituyen formas suavizadas de la prohibición. La autorización parcial debe privilegiarse cuando una actividad es necesaria y tolerable si no es poluyente en exceso en su impacto sobre el entorno. El establecimiento de una norma puede generar economías de escala en las técnicas utilizadas y abaratar su costo.

---

[104] Los desarrollos que siguen se inspiran en Alain Lipietz, *Qu´est-ce que l´écologie politique?*, Editions La Découverte, Paris, 1999.

Los instrumentos de tipo económico operan por su "señal-precio", es decir los impuestos aplicados a actividades poluyentes y las cuotas de emisión transables (la compra y venta de derechos de polución por "paquetes").

Los *impuestos sobre contaminaciones* (impuestos verdes) son un instrumento más flexible que la norma, a utilizar cuando las conductas de los agentes contaminantes son heterogéneos (según sus móviles, técnicas, cantidades involucradas) y la norma pierde sentido. Constituye una forma atenuada de la multa disuasiva: se puede poluir, pero hacerlo tendrá su precio, constituyéndose este factor disuasivo en el "primer dividendo" para la sociedad a raíz de la disminución de las contaminaciones. Un ejemplo de este tipo de impuesto es el que se aplica a los combustibles contaminantes.

Los *permisos de contaminación*, distribuidos y vendidos (o licitados) por los órganos públicos, y luego negociables entre contaminadores, constituyen una forma "capitalizada" del impuesto por contaminación, semejante al precio de un terreno como forma capitalizada de su arriendo. Es cierto que los más ricos pueden más fácilmente con este esquema pagar por poluir. Pero pueden también como contrapartida costear más fácilmente las técnicas conformes a las normas más exigentes.

No cabe acusar a los impuestos verdes y las cuotas transferibles de ofrecer un "derecho a poluir" a los que pueden pagar por ellos, pues sin ellos ya lo tienen y lo consumirían gratuitamente. Si no es posible eliminar completamente el daño a los demás, ni las degradaciones del medioambiente provocadas por la mayoría de las actividades humanas, el sentido de las acciones reglamentarias y fiscales es el de disuadir los abusos y restringir la contaminación, en un contexto en que diversas experiencias demuestran una eficacia importante de las "señales-precio", especialmente el alza del precio de la energía. Suecia, con

el mismo nivel de vida de Estados Unidos, emite cinco veces menos gaz carbónico por dólar de PIB con un precio por tonelada de emisión 2,5 veces mayor. Alemania emite la mitad que Estados Unidos con un precio de emisión 75% mayor.

Generalmente los impuestos verdes se sitúan sólo en un nivel disuasivo antes que prohibitivo (que eliminaría los ingresos fiscales) y por tanto generan ingresos públicos que pueden afectarse a reparar el daño causado al ambiente o a indemnizar a los afectados, pero esto no siempre es posible y se genera para la sociedad un "segundo dividendo" que puede ser usado para otros fines públicos.

Efectos distributivos. Desde el punto de vista distributivo, sus efectos serán complejos. Los más pobres son los que menos contaminan (no disponen de autos, no viajan en avión y así sucesivamente) y escaparán por tanto a la mayoría de los impuestos verdes. A la inversa, su calidad de vida depende mucho más de la calidad de su entorno (como el aire, el agua, las áreas verdes y otros bienes urbanos) que de su poder de compra. Los pobres son entonces los primeros beneficiarios del "primer dividendo". Los ricos, por el contrario, verán su "cuasirenta" disminuida, pero en un nivel de ingreso en que su utilidad marginal (la satisfacción que reporta gastar una unidad adicional) de consumir es menor.

Los perdedores en el corto plazo serán más bien los sectores medios-pobres, para los que la restricción del uso libre y gratuito del entorno alejará el espejismo de acceder a la sociedad de consumo, en circunstancias en que no perciben necesariamente su "insustentabilidad" y el peligro para su propia salud. Los recursos del "segundo dividendo" estarán allí para ser afectados a los bienes públicos que mejoren la calidad de vida de todos, y especialmente los más pobres, y atenúen los efectos el impacto sobre los sectores medios.

Una estrategia en este plano debe tener como base estimular un nuevo "comportamiento cívico ambiental" e incluir:

- en primer lugar, legitimar ampliamente el primer dividendo esperado de disminución, contención y reparación de las contaminaciones mediante las regulaciones e impuestos verdes;
- privilegiar la regulación que permite un "segundo dividendo privado", como las economías de calefacción generadas por el aislamiento térmico de las viviendas;
- extender primero los impuestos verdes que inducen reconversiones susceptibles de provocar cambios en el comportamiento de los agentes contaminantes sin pérdida de su nivel de vida;
- negociar luego el fin de los "compromisos implícitos contra el medio ambiente" (por ejemplo bajos precios de transporte con alta contaminación) restituyendo a los ex contaminadores al menos parte del "segundo dividendo", bajo la forma de subsidio a los usuarios responsables (por ejemplo estimulando a corto plazo el uso de tecnologías de transporte menos poluyentes, a mediano plazo ampliando el transporte público y a largo plazo produciendo reorganizaciones urbanas que aproximen el lugar de trabajo y el de residencia).

LA REGULACIÓN ECOLÓGICA GLOBAL

Pero esto es insuficiente si no se considera la necesaria consolidación de un "nuevo comportamiento cívico ambiental global". Los temas de la agenda internacional incluyen mitigar los efectos globales más dramáticos, como la disminución de la capa de ozono por emisiones de gases dañinos, el efecto invernadero por calentamiento global del planeta, las lluvias ácidas y la pérdida de la biodiversidad.

El tratamiento de impactos ambientales negativos transfronterizos y poco reversibles ha llevado a la comunidad internacional a abordar en la Conferencia de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en reuniones posteriores los temas del cambio climático y de la conservación de la biodiversidad. Los objetivos de disminuir las emisiones de CO2 y otros gases con efecto invernadero y de hacer más lenta la erosión genética llevaron a la firma de una convención sobre el calentamiento global y a un compromiso morigerado en la protección de la biodiversidad, amén del largo proceso de ratificación de ambos tratados. Los conflictos distributivos involucrados fueron los obstáculos principales para conseguir una reestructuración productiva global más ecológica a partir de una normativa internacional, pero han sido el punto de partida el esbozo de respuestas universales a las externalidades del crecimiento, con el cambio climático como tema principal.

Cambio climático. Hace unos diez mil años las severas fluctuaciones climáticas que había experimentado la tierra por un largo período se estabilizaron, lo que coincidió con una aceleración del progreso técnico alcanzado progresivamente por los seres humanos. A inicios del siglo XXI, los gases de efecto invernadero generados por la actividad de más de seis mil millones de personas ponen esa estabilización en entredicho. La razón principal del aumento de la temperatura es el proceso de industrialización iniciado hace siglo y medio y, en particular, la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo, gasolina y carbón, la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola.

Estas actividades han aumentado el volumen de "gases de efecto invernadero" en la atmósfera, sobre todo de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso. Estos gases se producen naturalmente y son fundamentales para la vida

en la tierra: impiden que parte del calor solar regrese al espacio. Sin ellos el mundo sería un lugar frío e infértil Pero cuando el volumen de estos gases es considerable y crece sin descanso, provoca temperaturas artificialmente elevadas. El decenio de 1990 parece haber sido el más cálido del último milenio.

El cambio climático es complejo e incierto, pero las estimaciones coinciden en que en este siglo el calentamiento de la tierra se ubicará en un rango de temperatura promedio adicional desde 1,4 grados (con consecuencias menores, y más intensas en el hemisferio sur) a 5,8 grados (con consecuencias catastróficas en el nivel de los océanos y en eventos climáticos extremos, como huracanes y sequías). El nivel del mar subió entre 10 y 20 centímetros durante el siglo XX, y para el año 2100 se prevé un aumento adicional de 9 a 88 cm (las mayores temperaturas hacen que el volumen del océano se expanda, y la fusión de los glaciares y cascos polares aumenta el volumen de agua). Si se llega al extremo superior de esa escala, el mar podría invadir los litorales fuertemente poblados de países como Bangladesh, provocar la desaparición total de algunas naciones (como el Estado insular de las Maldivas), contaminar las reservas de agua dulce de miles de millones de personas y provocar migraciones en masa.

Desde el momento en que los costos del cambio climático son desconocidos, también lo son los beneficios de las acciones a emprender para contrarrestarlo. No obstante, los gobiernos gastan recursos en riesgos que, siendo distantes e inciertos, tienen una magnitud eventual significativa o catastrófica. Es el caso, por ejemplo, del gasto en defensa, aunque los países no estén enfrentando algún peligro inminente. También este tipo de gastos los realizan los individuos cuando procuran cubrirse frente a riesgos de probabilidad de ocurrencia tal vez baja, pero de consecuencias severas, como incendios o accidentes.

Un cuerpo creciente de evidencia científica sugiere que el riesgo de una catástrofe climática es suficientemente alto para el mundo como para que destine una parte de sus recursos en prevenirlo. Los diferenciales de costos entre la energía generada con combustibles fósiles y algunas alternativas no son extremadamente altos y tenderán a disminuir con el tiempo. Los economistas que han intentado aproximarse al costo en última instancia de limitar las concentraciones de dióxido de carbono a 550 partes por millón o menos (el nivel actual es de 380 ppm, se entiende que 450 ppm es ambicioso y que se puede vivir con 550 ppm) llegan a la conclusión en algunos casos que no superar ese límite no tendría costos mayores; otros, que la consecuencia hacia fines de siglo de no superar el mencionado límite implicaría un 5% de PIB global menos que en la situación sin control de emisiones. Pero la mayoría de las estimaciones giran alrededor de un 1% de PIB.

Así, los aspectos tecnológicos y económicos no parecen ser insuperables. El problema es de abordaje político, en el sentido que el cambio climático es uno de los más arduos problemas de política pública al que el mundo haya tenido jamás que enfrentarse. Al ser global, el interés de cada país es que los demás carguen con el costo de contener el problema. Al ser de largo plazo, es del interés de cada generación traspasar la responsabilidad del problema a la siguiente.

La mayor parte de los países se adhirieron a un tratado internacional –la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático–** para considerar qué se puede hacer para reducir el calentamiento atmosférico y adoptar medidas para hacer frente a las subidas de la temperatura que sean inevitables. En 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida con el nombre de **Protocolo de Kyoto**, que cuenta con

medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes). El origen del esfuerzo por reducir las emisiones que provocan el cambio climático en el planeta se encuentra en los diversos procesos de debate en los organismos multilaterales especializados del Sistema de Naciones Unidas, en el que los países, y especialmente los principales países industrializados -menos Estados Unidos y Australia-, han establecido un acuerdo que establece metas cuantificadas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el 2012. El aporte del protocolo de Kyoto es el de haber abordado el problema al intentar llevar a los principales países poluyentes al autocontrol de sus emisiones al nivel de 1990 o menos (5%). Los países de la Unión Europea y Japón probablemente alcanzarán sus metas, aunque el que el protocolo no involucre límites a las emisiones de países del tercer mundo que como China llegarán en plazos breves a ser grandes poluyentes globales y que EE.UU. no haya ratificado el tratado llevan a que difícilmente se logrará el objetivo.

Durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, los países participantes acordaron que la evidencia científica sobre el cambio climático hacía pertinente que se adoptaran medidas a nivel global. De allí nació la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, en su sigla en inglés), que clasifica a los países, que denomina con las palabra "Partes" en dos grandes grupos: Partes Anexo I (incluye los países industrializados, muchos de ellos miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, más los Estados de Europa Central y del Este) y Partes No Anexo I (incluye al resto). La Conferencia de las Partes (COP's), constituye el cuerpo superior de la Convención sobre Cambio Climático y la integran 181 países que han ratificado la Convención Marco sobre Cambio Climático. Este cuerpo

sesiona una vez al año para revisar los progresos de la Convención, la experiencia ganada en su implementación y el estado del conocimiento científico.

El Protocolo de Kyoto fue adoptado en diciembre de 1997 en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y establece límites a las emisiones de GEI de los países industrializados. El Protocolo vino a dar fuerza vinculante a lo que en ese entonces no pudo hacer la UNFCCC. Además del cumplimiento en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero, se promovió también la generación de un desarrollo sostenible, de tal forma que se utilice también energías no convencionales y así disminuya el calentamiento global.

Las Partes Anexo I acordaron reducir las emisiones totales de 6 gases con efecto invernadero: dióxido de carbono (CO2), metano (CH4), óxido nitroso (N2O), así como los gases fluorados hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF6). Esta reducción, a ser alcanzada el período 2008-2012, debe ser de al menos un 5% respecto de los niveles de 1990, e involucra en especial a la Comunidad Europea, dada la negativa de EE.UU. y la tardía adhesión de Rusia. Si la contaminación de estos gases en el año 1990 alcanzaba el 100%, al término del año 2012 deberá ser del 95%.

Esto no significa que cada país deba reducir sus emisiones de gases regulados en un 5%, sino que este es un porcentaje a nivel global y, por el contrario, cada país obligado por Kyoto tiene sus propios porcentajes de emisión que debe disminuir. Se estableció que el compromiso sería de obligatorio cumplimiento cuando lo ratificasen los países industrializados responsables de, al menos, un 55% de las emisiones de CO_2. Con la ratificación de Rusia en Noviembre de 2004, después de conseguir que la UE pague la reconversión industrial, así como la moder-

nización de sus instalaciones, en especial las petroleras, el protocolo ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos firmó el acuerdo pero no lo ha ratificado por lo que su adhesión no es vinculante. El Gobierno de Bush se retiró del protocolo en 2001, no porque no compartiese su idea de fondo de reducir las emisiones, sino porque considera que la aplicación del Protocolo es ineficiente e injusta al involucrar solo a los países industrializados y excluir de las restricciones a algunos de los mayores emisores de gases en vías de desarrollo (China e India en particular), lo cual considera que perjudicaría gravemente la economía estadounidense. No obstante, Estados Unidos apoya la reducción voluntaria de las emisiones y ha adoptado algunas medidas para mitigar el cambio climático y promover la aplicación de nuevas tecnologías ambientales a través de la EPA (la agencia estadounidense de protección medioambiental).

Kyoto creó además el mecanismo del mercado global de carbono, que permite reducir las emisiones de modo relativamente eficiente, en cuya línea probablemente en el futuro los gobiernos establecerán ya sea impuestos sobre las emisiones o sistemas de límites de emisión con cupos transables por los agentes económicos, como es actualmente el caso del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (EU ETS) creado para cumplir con las obligaciones del protocolo de Kyoto.

El Protocolo introdujo tres nuevos mecanismos internacionales cuyo objetivo es hacer menos onerosa su aplicación (dos de los cuales implican la transferencia de los créditos de reducción de las emisiones acumuladas gracias a proyectos de reducción de las emisiones en otros países no Anexo I):

- el **comercio internacional de los derechos de emisión de GEI** con efectos a partir de 2008, que correspon-

de a un régimen de transacción internacional de emisiones que permite a los países industrializados comprar y vender créditos de emisiones entre ellos mismos (Artículo Nº17);

- la **implementación conjunta**, como mecanismo que permite a los países Anexo I adquirir unidades de reducción de emisiones a través del financiamiento de ciertos tipos de proyectos en otros países miembros del Anexo I (Artículo Nº6), lo que se aplica básicamente a Europa del Este;
- el **mecanismo de desarrollo limpio** (MDL): en el Artículo Nº 12 se establece este mecanismo mediante el cual los países industrializados pueden financiar proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo y recibir créditos por ello.

El propósito del MDL es ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las Partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones.

El mercado del MDL está operando desde antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto. En las negociaciones del 2001 los países signatarios acordaron que todas las reducciones de emisiones obtenidas a partir de ese año serían válidas para cuando Kyoto entrara en vigencia. La Comunidad Europea adoptó una normativa que establece un Sistema de Permisos de Emisión Transables para la reducción de GEI y Canadá y Japón, países que tienen obligaciones de reducir enormes cantidades de GEI, también desarrollaron normas que generaron una demanda de proyectos MDL. Los llamados Bonos de Carbono se transan en el mundo y hay numerosos países e instituciones que han creado Fondos para la compra e inversión de proyectos MDL desde antes de la entrada en vigencia del protocolo de Kyoto.

Para cumplir con sus metas de reducción de emisiones, los países desarrollados pueden financiar proyectos de captura o abatimiento de estos gases en otras naciones -principalmente en vías de desarrollo-, acreditando tales disminuciones como si hubiesen sido hechas en territorio propio. Esto abarata significativamente los costos de cumplimiento. Esto significa que una empresa que disminuye sus emisiones de CO2 puede vender esta reducción a empresas de países desarrollados que estén obligadas a emitir menos GEI, generando beneficios tanto económicos como ambientales.

El mercado de carbono se viene desarrollando a nivel mundial desde 1996, pero sólo en los últimos años adquirió mayor fuerza. La adicionalidad es el principal criterio y considera la diferencia de acumulación de carbono entre la línea de base, que sería la situación sin proyecto, y la de ganancia, o situación con proyecto. Por otro lado, la Tasa Interna de Retorno (TIR) del proyecto debe ser tan baja que no haga atractivo la ejecución de dicho proyecto en condiciones normales, pero que esto se revierta si es posible transformarlo en proyecto. Según la Secretaría de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC) se ha producido un aumento exponencial de las inversiones en reducción de las emisiones en el mercado del carbono.

Se estima que los países desarrollados van a tener que comprar más o menos mil millones de toneladas métricas al año durante cada uno de los 5 años del primer periodo de cumplimiento. Entre las nuevas oportunidades de proyectos figuran la eficiencia energética, cogeneración y las energías renovables. Tras la puesta en vigencia del Protocolo de Kyoto, el 16 de febrero de 2005, hay mucho más interés por el mercado de los bonos y los acuerdos futuros de reducción de emisiones fortalecerán el mecanismo.

Condicionalidad ambiental. El establecimiento desde los países de más altos ingresos de una "condicionalidad ambiental" para el acceso a los mercados y financiamientos por parte de las economías periféricas tiene como contra argumento decisivo que desde el punto de vista de la sobrevivencia ecológica del planeta parece poco congruente la imposición de normas restrictivas a los países más pobres por parte de aquellos países que han exportado y exportan recursos naturales (incluido petróleo y gas) a precios que no incluyen correcciones ambientales y que tienden a deprimir las agriculturas tradicionales de mayor sustentabilidad ecológica del Sur mediante la colocación subsidiada de excedentes agrícolas cuyos proceso de producción son a su vez dañinos para sus propios ecosistemas, amén de su contribución decisiva a los daños globales en materia de capa de ozono y calentamiento del globo.

La reestructuración ecológica de las actividades productivas para avanzar hacia la determinación de escalas sustentables de uso de los recursos naturales y hacia la adopción de tecnologías no contaminantes a escala universal supone también reciprocidad de las economías industrializadas antes que condicionalidad unilateral. Ello supone reformas a las instituciones internacionales de financiamiento y comercio que hagan viable la mencionada restructuración global sobre una base de reciprocidad, que incluya la aceptación de que algunas formas de riqueza nunca podrán ser universalizadas a menos que el crecimiento económico sea reestructurado, en el Norte y en el Sur, conteniendo el agotamiento de recursos y la contaminación con el uso "ciudadano" y "globalizado" de las técnicas económicas de valoración de la naturaleza y del conocimiento creciente de las capacidades de sustentación ecológica.

La elección de técnicas productivas induce implicaciones de largo plazo sobre la especialización internacional.

Teóricamente, un país que se abstiene de adoptar un programa de protección del ambiente cuando otros lo hacen aumenta su ventaja competitiva en la producción de los bienes que dañan el medio ambiente. En ausencia de subsidios compensatorios, ello estimulará una mayor especialización en la producción de los bienes poluyentes[105]. Como consecuencia de no reducir su propia contaminación, los países menos desarrollados, en particular, se convertirán voluntariamente en espacios de localización de las industrias contaminantes, proporcionando beneficios a los demás países. Cabe hacer notar, a su vez, que no necesariamente el proceso más contaminante aumenta el empleo, pues suele exigir menos trabajo por unidad de producción.

No obstante, los estudios empíricos disponibles no parecen ser concluyentes en la materia. En palabras de Gomez-Lobo "la cercanía a los mercados, los costos de transporte, la calidad de la fuerza laboral, la infraestructura y especialmente los riesgos políticos, parecieran haber compensado cualquier beneficio debido a diferencias en regulaciones ambientales"[106]. Por su parte, la revisión exhaustiva de los trabajos existentes realizada por Globerman le lleva a señalar que "son muy persuasivas las pruebas de que las diferencias geográficas en las normas ambientales y su aplicación tienen un efecto relativamente pequeño sobre las decisiones de las empresas en donde ubicarse", incluyendo las diferencias de regulaciones en los diversos estados de EE.UU[107].

---

[105] William Baumol y William Oates, *La teoría de la política económica del medio ambiente*,. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1982.

[106] Andrés Gómez-Lobo, "Las consecuencias ambientales de la apertura comercial en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* nº35, Santiago, 1992, y "La cuestión ambiental en un acuerdo de libre comercio con EE.UU.", en *Estrategia comercial chilena para la década del 90*, Santiago, CIEPLAN,1992.

[107] Steve Globerman, "La liberalización comercial y el ambiente", en *El TLC, un enfoque trinacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Los estudios disponibles para América Latina parecen demostrar que las economías subdesarrolladas con mayores niveles de apertura comercial tienen una menor intensidad en contaminación por unidad de producto que las economías más cerradas. Ello es congruente con el enfoque convencional según el cual la menor abundancia relativa de capital, de acuerdo a la teoría del comercio internacional, lleva a una especialización en los factores más abundantes (trabajo y recursos naturales). A su vez, la disponibilidad a menor costo de tecnologías menos contaminantes vía importaciones liberalizadas opera en el mismo sentido. No parece en esta materia haber fundamentos para no abordar intensificaciones en el comercio a través de esquemas de acuerdos de libre comercio.

El establecimiento de programas de protección del medio ambiente ha generado con frecuencia debates sobre sus implicancias internacionales y sobre la posición competitiva del país que adopta tales programas. Se ha sugerido, particularmente por parte de las industrias sobre las que recaen los costos de la protección ambiental, que las medidas impuestas establecen una seria desventaja sobre los exportadores en los mercados mundiales y un negativo efecto sobre la balanza de pagos de la nación respectiva, su empleo y su producto. Del mismo modo que la administración de una empresa puede inhibirse de adoptar medidas unilaterales de disminución de la contaminación para no quedar fuera del mercado, lo propio puede ocurrirle a los países que temen un aumento de los costos de producción y un deterioro de sus intercambios con el exterior.

En términos teóricos, si un país tolera un proceso de producción contaminante, y por tanto menos caro, puede esperarse que el precio internacional del bien sea más bajo y que la demanda del bien sea mayor ("dumping ambiental"), y que a la inversa un aumento de su precio, a ra-

íz del establecimiento de normas descontaminantes, llevará a una disminución de las exportaciones del bien. Si el país en cuestión es un importador neto del bien, podrá mejorar su balanza de pagos. Si es un exportador neto, el país verá aumentar sus ingresos en divisas, en la medida en que la demanda de importaciones del país que compra el bien sea elástica, de forma que un precio más bajo aumente los ingresos del país exportador.

En términos empíricos, sin embargo, los estudios para EE.UU. citados por Gomez-Lobo indican que pareciera existir una apreciación general en el sentido que los impactos agregados son menores que lo esperado, e incluso de escasa significación. El efecto comercial del costo de las regulaciones ambientales en EE.UU. es estimado en menos de 1% del comercio total de ese país, aunque existen sectores más sensibles como los que procesan materias primas (hierro y acero, fundiciones y refinamiento de algunos metales, papel y celulosa, químicos básicos y refinamiento de petróleo). Si dicho país estableciera derechos compensatorios del costo de descontaminación, en el caso de México el efecto sobre sus exportaciones sería marginal. Esta ausencia de efecto significativo de las regulaciones ambientales en los flujos comerciales tiene su explicación en el costo relativamente poco importante de dicha regulación. En el caso de EE.UU., en el peor de los casos (cemento) equivale a un 3.2% del valor de la producción, mientras en promedio es de 0,5% en la industria.

Un argumento vinculado al del "dumping ambiental" es el de la tendencia a la relajación de normas ambientales en los países más avanzados en la materia, presionados por los menores costos de sus competidores que toleran mayores niveles de contaminación y no internalizan los costos ambientales en un mecanismo de "nivelación hacia abajo". Siguiendo a Globerman, existen menos estudios empíricos directos para analizar este tema, aunque cabe

considerar que el incremento de las importaciones desde países asiáticos con débiles normas ambientales no ha provocado hasta ahora regresiones en la legislación ambiental de EE.UU. A su vez, la convergencia de normas en la Unión Europea se orienta en la dirección más restrictiva, con más de 300 directivas y regulaciones nuevas de nivel europeo[108].

De lo anterior se desprende en primer lugar una defensa de la necesidad de sólidas intervenciones públicas orientadas al desarrollo sustentable y al mismo la preferencia por la adopción nacional de normas, en un marco de fuerte relevancia de la sociedad civil en la generación de las mismas, antes que su condicionamiento en el marco de los acuerdos vinculados al comercio internacional, sin perjuicio de favorecer los acuerdos globales recíprocos de protección del ambiente de carácter transfronsterizo y la obtención progresiva de sucesivos acuerdos para alcanzar la armonización de las escalas de producción que hagan viable a largo plazo el desarrollo sustentable a escala supranacional.

La idea de que debe hacerse avanzar el desarrollo sustentable a través de nexos entre liberalización del comercio e igualación de normas ambientales tiende a desvincular y a exogeneizar el proceso de establecimiento de normas ambientales que emanen de la combinación de la valorización viable de los costos ambientales del crecimiento, de la evaluación cada vez más exhaustiva de la capacidad de sustentación de los ecosistemas de las diferentes actividades productivas y del pronunciamiento de la sociedad civil sobre la calidad del ambiente. Ese debe ser un activo proceso de decisión colectiva eminentemente nacional, como plataforma que permita a cada país ser

[108] Francis Cairncross, *Las cuentas de la tierra*, The Economist Books, Madrid, 1993.

un actor consistente en la construcción internacional de medidas recíprocas de protección del ambiente, incluyendo avanzar hacia la aplicación de mecanismos tributarios coordinados "globalmente óptimos" a la contaminación transfronteriza.

Vivimos, en conclusión, en medio de crisis ecológicas cuyas víctimas pertenecen a la sociedad organizada nacional o localmente, cuyo propio funcionamiento es la causa de dichas crisis, que cabe llamar *crisis locales* y cuyas estrategias de enfrentamiento han sido esbozadas. Vivimos también situaciones peligrosas cuyos efectos se hacen sentir en cualquier punto del planeta, en circunstancias en que su origen se sitúa en los disfuncionamientos localizados en sociedades particulares, que son pocas veces sus principales víctimas, lo que impone iniciar el siglo XXI con progresos sustanciales en la "domesticación ambiental" de la economía mundial y que impone un desafío crucial a los Estados nacionales que deben concurrir a la necesaria regulación internacional de los peligros ambientales globales.

CAPÍTULO 6

CUANDO LA SOCIEDAD OPINA: LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

La cuestión de la justicia distributiva y de la redistribución de recursos es históricamente controversial y no puede limitarse a un enfoque exclusivamente económico. El progreso social se ha identificado con la reducción de la pobreza y de las desigualdades más que con la eficiencia en la asignación de recursos y la magnitud del crecimiento económico. Por ello, la acción de los gobiernos de mayor o menor intensidad contra la pobreza y a favor de redistribuciones hacia los peor situados en las sociedades humanas a escala global, nacional o local tiende a considerarse como necesaria. Ya Platón había observado cerca de 400 años antes de nuestra era:

> "Si un Estado quiere evitar la desintegración social, debe velar para no tolerar ningún aumento tanto de la extrema pobreza como de la extrema riqueza en ninguna parte del cuerpo social, porque tanto la una como la otra conducen al desastre. Por ello, el legislador debe velar por fijar claramente los límites aceptables de la riqueza y de la pobreza"[109].

[109] Citado por Tony Atkinson, Michel Glaude; Lucile Olier, *Les Inégalités Économiques*, La Documentation Francaise, Paris, 2001.

En términos modernos, si se admitiera que la competencia fuera perfecta y que los problemas asignativos de mercado encontrasen solución, siguiendo a Paul Samuelson "la economía más eficiente del mundo puede generar una distribución de los salarios y de la propiedad que ofendería al defensor más acérrimo de los libres mercados" y "podría dar lugar a una situación de desigualdad general, de niños malnutridos que crecerían y tendrían hijos malnutridos y de perpetuación de la desigualdad de las rentas y de la riqueza una generación tras otra".[110] Las limitaciones de la teoría económica convencional en este aspecto son ilustradas por Amartya Sen: "si la situación de los pobres no puede mejorar sin disminuir la riqueza de los acomodados, la situación sería un óptimo de Pareto a pesar de la disparidad entre ricos y pobres", quien observa que "la preocupación casi exclusiva de la moderna economía del bienestar por el óptimo de Pareto no vuelve esa fascinante rama del estudio particularmente adecuada para la investigación de los problemas de la desigualdad"[111]. La discusión contemporánea ha puesto el acento no solo en los mecanismos económicos que producen las desigualdades sino ha estimulado el programa de investigación sobre los principios que deben fundar las aproximaciones a la justicia distributiva y a la vez ha precisado las técnicas de medición de la desigualdad y de la pobreza.

No trataremos aquí sino de la desigualdad económica: la desigualdad social, cultural y política incluye múltiples otras dimensiones que escapan a la naturaleza de este texto. La pobreza y la desigualdad de ingresos son realidades que prevalecen con diversa intensidad a lo largo del mundo. Los dos países de mayor tamaño que comparten

---

[110] Paul Samuelson, *Economía,* MacGraw-Hill, México, 1989.

[111] Amartya Sen, *La Desigualdad Económica,* Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

estar entre los más desiguales de la tierra según los datos existentes –no siempre comparables- son Sudáfrica y Brasil. Muchos de los países con mayor desigualdad en la distribución de los ingresos familiares se encuentran en América Latina. En contraste, los países con menor nivel de desigualdad son aquellos de altos ingresos con un Estado de bienestar importante, como los nórdicos y también Francia y Alemania, o países asiáticos disímiles entre sí como Japón e India. Estados Unidos destaca por ser el país de tamaño significativo más rico del mundo, pero con un grado excepcionalmente alto de desigualdad[112]. Por otro lado, según el Banco Mundial, la distribución del ingreso per cápita entre los países se ha tornado más desigual en las últimas décadas: en 1960 el PIB per cápita promedio en los 20 países más ricos del mundo superaba en 15 veces aquel de las 20 naciones más pobres. Esta brecha se ha incrementado hasta 30 veces, puesto que, en promedio, los países ricos han crecido más rápido que los más pobres. El ingreso per cápita de los 20 países más pobres se ha mantenido casi inalterado desde 1960, e incluso ha disminuido en varios de ellos. No es de extrañar entonces que la desigualdad y la distribución del ingreso están en el corazón del debate público en las sociedades contemporáneas.

DEFINICIONES Y MEDICIONES DE POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

Una vez analizados los factores explicativos de la desigualdad de ingresos y sus vínculos con el crecimiento, y antes de abordar las políticas redistributivas, es necesario definir qué se entiende por pobreza, desigualdad distributiva y exclusión social.

---

[112] FMI, "Globalization and Inequality", *World Economic Outlook*, Octubre 2007.

La pobreza absoluta. La pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. ¿Son pobres los que testimonian dificultades para alcanzar lo que les parece personalmente ser un grado mínimo de bienestar?, ¿los que están privados por cualquier causa de bienes de consumo básicos para la sobrevivencia?, ¿los que no tienen dinero suficiente para vivir de acuerdo a algún criterio de decencia? ¿O los que más generalmente evidencian carencias de capacidades de inserción en la sociedad? La pobreza presenta múltiples facetas y es de, al menos, tres índoles: pobreza subjetiva, pobreza de condiciones de existencia y pobreza monetaria[113].

La manera tradicional de abordar las mediciones de pobreza ha sido identificar un umbral de pobreza monetaria absoluta de las familias, contabilizando a aquellas situadas sobre y bajo una línea de ingresos que procura medir la capacidad de acceder a las necesidades vitales. Esta línea se dimensiona a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, definiéndose una canasta de alimentos que, consumidas en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito. Se sigue así la tradición iniciada por Rowntree en la Inglaterra de 1901 y su investigación sobre la situación de nutrición de las familias de York, en la que calculaba las necesidades medias a partir de los trabajos de los nutricionistas norteamericanos de fines del siglo XIX, evaluando las cantidades de alimentos correspondientes y su precio. Al costo de la alimentación determinado de este modo, se agrega las sumas mínimas para la vestimenta, diversos gastos del hogar y el arriendo y la calefacción de la vivienda, a partir de lo cual se define una frontera de la pobreza para una fami-

[113] Stéfan Lollivier; Daniel Verger, "Pauvreté d'Existence, Monétaire ou Subjective sont Distinctes», *Économie et Statistique,* 308/309/310, 1997.

lia de 5 personas con tres niños[114]. Así nació el método de asociar a cada cantidad específica de alimento que compone una canasta un precio, con lo que la suma de cantidades y precios determina un valor que se contrasta con el ingreso y que permite comparaciones intertemporales de acuerdo a la evolución de los precios de los bienes alimentarios de la canasta y la evolución de los ingresos.

Las políticas de pobreza en EE.UU. y en numerosos países en desarrollo se inspiran de este enfoque de umbral monetario. Desde la *Social Security Administration* de Estados Unidos se desarrolló el método de medición de la pobreza a partir de una encuesta de gastos de los hogares de 1955. Se encontró que una familia típica gastaba un tercio de su ingreso en consumo de alimentos. Se buscó información sobre presupuestos de alimentación mínimos para familias de diversos tamaños y multiplicó ese número por tres para estimar decenas de líneas de pobreza para estos diferentes tamaños de familias. Con cambios menores, estas líneas de pobreza se adoptaron oficialmente en 1969 en EE.UU. y han sido incrementada por la tasa de inflación desde entonces, aunque también se utiliza un dispositivo de encuestas periódicas para actualizar la estructura del consumo de los hogares. El costo de la ración alimentaria necesaria para un determinado tipo de familia se multiplica por el inverso del coeficiente presupuestario medio de la alimentación de su tipo para obtener el umbral de pobreza. Se definió 124 umbrales de pobreza en 1969, los que fueron reducidos a 48 en 1997.

Este método supone arbitrar entre diversas definiciones posibles de mínimo alimentario, aunque la nutrición humana sea en realidad sistémica, variada y compleja, y a

[114] Anthony B. Atkinson, *La Economía de la Desigualdad,* Editorial Crítica, Barcelona, 1981.

la vez arbitrar entre las llamadas escalas de equivalencia. No todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, amén de las economías de escala en diversos otros servicios del hogar, como el uso de la vivienda. La tradicional escala de Oxford (cada adulto adicional al jefe de hogar cuenta por 0,7 y cada niño por 0,5) es diferente de la actualmente utilizada por la OCDE (cada adulto adicional cuenta en este caso por 0,5 y cada niño por 0,3): con la primera escala en algunas mediciones las familias con niños representaban el 62% de las familias pobres y con la segunda solo el 45%, diferencia bastante apreciable[115].

A su vez, no existe un estándar relativamente aceptable para dar cuenta de las necesidades vitales sino en el caso de la alimentación, aunque los más pobres no tienen necesariamente acceso a los alimentos más baratos, especialmente si habitan las periferias urbanas. Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con menos ingresos.

Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza. La frontera de pobreza tiene entonces componentes de opción arbitraria y se define por un múltiplo de los ingresos necesarios para alimentarse (en el caso de Chile dos veces el costo del mínimo necesario para alimentarse, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una ma-

[115] Jean Michel Hourriez ; Lucile Olier, « Niveau de Vie et Taille du Ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistique,* 308/309/310, 1997.

yor producción doméstica que atenúa la pobreza, y realizándose una imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia) o una cifra que se le asimila y que simplifica los cálculos internacionales comparativos de pobreza (uno o bien dos dólares de ingreso diario por habitante para definir la extrema pobreza y la pobreza en el caso de la metodología utilizada por el Banco Mundial[116]).

El ingreso monetario no necesariamente da cuenta precisa del nivel de vida de un hogar, pues no considera suficientemente el patrimonio eventualmente acumulado por este, la solidaridad familiar, la producción doméstica y las ayudas provenientes de las redes relacionales de los individuos. Además, las encuestas de ingresos suelen subestimar las rentas del capital, mientras la sola consideración del ingreso anual no ilustra, en ausencia de datos de panel, sobre la duración de la pobreza y su carácter estructural o transitorio, ni determina la intensidad de la misma ni su desigualdad.

Sin embargo, el indicador de pobreza absoluta tiene el mérito de permitir comparaciones en el tiempo y el espacio. Aunque cabe mantener la cautela: a largo plazo tenderá el indicador de línea de pobreza a medir el incremento –o disminución- del ingreso nacional. Si adicionalmente se quiere medir la intensidad mayor o menor de disminución de la pobreza asociada a cada punto de crecimiento del ingreso nacional, se estará abordando una medición de tipo relativo de distribución del ingreso.

La pobreza relativa. Mientras una tasa de pobreza absoluta no depende sino del nivel de vida de los más desfavorecidos, una tasa de pobreza relativa es un indicador de

[116] Chaohua Chen; Martin Ravallion, "Absolute Poverty Measures for the Development World, 1981-2004", The World Bank, Junio 2007.

desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada.

Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. Si por ejemplo el nivel de vida de cada cual aumentara en un 1% al año, la tasa de pobreza relativa no se modificaría. Un crecimiento más fuerte (de 3% por ejemplo), pero más desigual (con bajos ingresos creciendo sólo al 2%), implicaría un retroceso más rápido que el primer caso de la pobreza absoluta pero un aumento de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

Diversos expertos, especialmente los que inspiran las mediciones de la Unión Europea, ha preferido un enfoque de pobreza ya no absoluta sino relativa, calculando una frontera a partir de la distribución de los ingresos. Estas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad.

Con este enfoque, se fija la línea de pobreza relativa dividiendo por un coeficiente el nivel de vida *mediano* de la población, tal como lo hace la oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat) para cada país miembro y para el continente europeo en su conjunto. Este coeficiente, para subrayar su carácter de convención, se muestra en el caso europeo en niveles de 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano y se ajusta en una escala de equivalencia para los cónyuges y adultos de 14 años y más (0,5 unidades de equivalencia) y los niños miembros de cada familia (0,3 unidades de equivalencia).

¿Porqué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los grupos de más altos ingresos: por ejemplo, si supusiéramos que el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresara), entonces el promedio aumentaría mientras la mediana permanecería constante. La medición de la pobreza fundada en la mediana compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (es decir la suma de la parte media y la parte alta).

Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa. Además, desde el punto de vista estadístico, la mediana es más robusta y más estable en el tiempo[117].

Se hace jugar un rol central al ingreso en ausencia de una mejor forma de evaluación de la riqueza material y humana o de las desiguales necesidades de los individuos, así como de la naturaleza de las realizaciones efectivamente obtenidas y de la duración y dinámica de las situaciones de vida de las familias y los individuos. Por ello, resulta conveniente utilizar diversos umbrales relativos y absolutos para medir la pobreza.

---

[117] Jean Michel Hourriez ; Bernard Legris, « L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats », *Economie et Statistique*, 308/309/310, 1997.

La medición de la desigualdad de ingresos. Es relevante definir en primer lugar el tipo de ingresos cuya distribución se busca medir. La medición más relevante es la del "ingreso disponible del hogar" que incluye los ingresos netos (descontando las cotizaciones obligatorias) del trabajo y del capital; los de reemplazo (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias) y los otros subsidios monetarios (subsidio familiar, pensión asistencial y otros similares), así como imputaciones de arriendo de vivienda, de ingresos en especie y de producción doméstica. A estos ingresos debe deducirse los pagos de impuestos directos (a la renta y los de carácter territorial). Este resultado se divide por el número de miembros de la familia (o bien, para obtener una mayor precisión, en unidades de consumo equivalente) para obtener el "ingreso disponible equivalente". Si se sustrae el pago del Impuesto al Valor Agregado sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles), se obtiene el "ingreso disponible neto de impuestos al consumo" o para simplificar "ingresos después de impuestos".

Estos cálculos pueden resultar bastante complejos de realizar, habida cuenta de la calidad de la información (normalmente derivada de encuestas de ingresos que son solo urbanas o que suelen subestimar los ingresos más altos o los de las personas autoempleadas por subdeclaración). En algunos países se utiliza encuestas de consumo de los hogares –mediante registro o declaración a posteriori- para evitar este problema, aunque con diferentes metodologías de imputación de la propiedad de vivienda, del consumo de bienes durables y de producción doméstica, lo que agrega dificultades adicionales a esta opción de medición de la desigualdad. Buscar la mejor aproximación posible al nivel de vida de unos y otros miembros de la sociedad mediante la medición del ingreso disponible *per cápita* de las familias sigue siendo el criterio seguido para calcular la situación distributiva.

Recuadro 4: De los ingresos ganados al ingreso disponible del hogar

- Ingresos del trabajo ganados por los distintos individuos miembros del hogar
- + Ingresos del capital
- + Transferencias privadas
- + Transferencias sociales
- - Impuestos directos
- = Ingreso disponible/Número de adultos equivalente (o unidades de consumo)
- = Ingreso disponible equivalente
- - Impuestos indirectos
- = Ingreso disponible neto de impuestos al consumo (Ingreso después de impuestos)

Una primera forma de clasificar el ingreso disponible de los hogares es agruparlo en fractiles (normalmente deciles o quintiles) y establecer coeficientes entre los ingresos promedio de los fractiles extremos escogidos (10/90 o bien 20/20, se encuentran entre los más usados para constrastar el número de veces que representa el ingreso disponible promedio del grupo más rico respecto al grupo más pobre, según la definición que se adopte). Se puede así realizar comparaciones intertemporales en cada país, para medir la evolución de la desigualdad, o bien de carácter internacional, para establecer una comparación entre países en un momento dado del tiempo (ver el cuadro 3). Esa relación es del orden de 6:1 en los países de ingreso alto. En el mundo en desarrollo, la desigualdad, medida de la misma manera, varía según la región: es de 4:1 en Asia meridional; 6:1 en Asia oriental y Oriente Medio y Norte de África; 10:1 en África al sur del Sahara, y 12:1 en América Latina.

Cuadro 8: Distribución del Ingreso de los Hogares, 1990 - 2006

Países	Años	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita	
		40% más pobre	30% siguien.	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	$D^{10}/D^{(1 a 4)}$	Q^5/Q^1
Argentina							
	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1	13,8	14,9
Bolivia							
	1989	12,1	22,0	27,9	38,2	17,1	21,4
	2002	9,5	21,3	28,3	41,0	30,3	44,2
Brasil							
	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0	24,9	27,2
Chile							
	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2	18,4
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7
México							
	1989	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	2006	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
Perú							
	1997	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9	20,8
	2003	14,9	23,7	27,9	33,6	15,6	16,3
Uruguay							
	1990	20,1	24,6	24,1	31,2	9,4	9,4
	2005	21,6	25,0	25,6	27,8	9,3	10,0
Venezuela							
	1990	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	2006	17,4	27,0	28,3	27,4	10,5	12,3

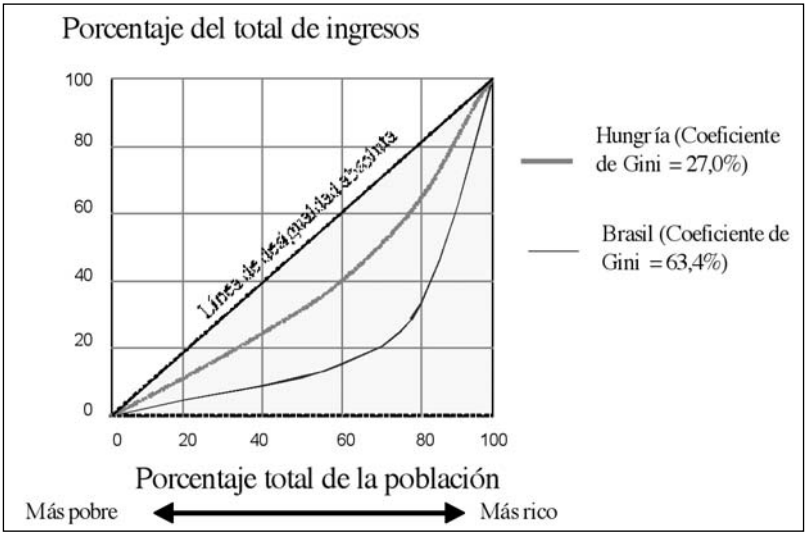
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

Una forma sintética de medir la desigualdad de ingresos se puede obtener a partir de la llamada *Curva de Lorenz,* ideada en 1905, es decir de un gráfico de concentración acumulada de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen. Su expresión en

porcentajes es el *coeficiente de Gini*. Esta es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini hacia 1912 que normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con una perfecta distribución igualitaria (todos comparten los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona acumula todos los ingresos). Los coeficientes de Gini calculados en base al consumo de los hogares suelen cambiar su valor en unos 0,15 puntos menos.

El área comprendida entre la curva de Lorenz y la bisectriz del cuadrado es proporcional al coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz es *a*, y el área por debajo de la curva de Lorenz es *b*, entonces el coeficiente de Gini es $a/(a+b)$. Esta razón se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1. El interés del coeficiente de Gini, o de la diferencia media relativa, reside en el hecho de que es una medida directa de la diferencia del ingreso tomando en cuenta las diferencias entre cada par de ingresos (promedio aritmético de los valores absolutos de las diferencias entre todos los pares de ingresos). La sensibilidad del coeficiente de Gini no depende de la magnitud de los niveles de ingreso sino del número de personas entre los extremos. Toda transferencia de los ricos a los pobres o a la inversa queda registrada en el coeficiente de Gini en la dirección apropiada.

Curvas de Lorenz y Coeficientes de Gini para Hungría y Brasil



Los coeficientes de Gini calculados para los ingresos disponibles en diferentes países varían entre 0,20 y 0,65. Si se sigue un criterio geográfico, puede observarse que, según los datos recopilados por el Banco Mundial, los países latinoamericanos presentan una desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini sustancialmente mayor de la que presenta el conjunto de países africanos y mayor aún que la que registran los países asiáticos en desarrollo. Los países latinoamericanos receptores de ayuda oficial al desarrollo registran un coeficiente promedio de Gini de 0, 51. El coeficiente de Gini medio para los países en desarrollo del continente africano es de 0, 45. Los países asiáticos receptores de ayuda externa son los que menor desigualdad interna de ingresos registran. El coeficiente de Gini para esta región es de 0, 38.

No obstante ser el coeficiente de Gini el más frecuentemente usado para registrar sintéticamente la desigualdad, existen otros indicadores de este tipo. Por ejemplo, el índice de Theil, propuesto en 1967, es una medida de

desigualdad que mide la entropía de una distribución (es decir la tendencia inherente al aumento del desorden) a través del promedio de los logaritmos de los recíprocos de las porciones del ingreso ponderados por esas porciones del ingreso. Mientras mayor la entropía menor la desigualdad. Tiene la propiedad de ser linealmente descomponible, es decir proporciona una información sobre los factores de la desigualdad y la importancia relativa de cada una de ellos. Es frecuentemente usado para medir la concentración de una actividad, por ejemplo el número de oferentes en una industria. Esta medición, como la de Gini, no varía si aumenta o disminuye el ingreso de todos en la misma proporción.

En términos ya no positivos, sino normativos, el índice de Dalton-Atkinson, por su parte, describe la mayor o menor preferencia de una sociedad por la desigualdad y mide la distancia entre las distribuciones existentes y la distribución de acuerdo a un criterio equitativo. La necesidad de incluir juicios para medir la desigualdad fue introducida por Hugh Dalton en 1920, quien argumentaba que los juicios sociales implícitos en las medidas de desigualdad debían hacerse explícitos mediante una axiomática que permitiera vincular las funciones de evaluación social y los ordenamientos sociales alternativos. Se utiliza así una función de bienestar de inspiración utilitarista con una utilidad marginal del ingreso decreciente y la misma para todos: la maximización del bienestar se obtiene en este caso con una división por partes iguales del ingreso. El índice de Dalton perfeccionado por Anthony B. Atkinson define "el ingreso equivalente igualitariamente distribuido" de una distribución dada de un ingreso total como el nivel del ingreso *per cápita* que, si fuera aquel del que todos dispusieran, haría al bienestar total exactamente igual al bienestar total generado por la distribución efectiva del ingreso. Mientras más igualitaria sea la distribución más

se aproximará el ingreso equivalente igualitariamente distribuido al ingreso medio (Indice A = 1- (ingreso equivalente igualitariamente distribuido/ingreso medio). El valor del índice se sitúa entonces entre 0 y 1.

Cuadro 9: Indices de Concentración del Ingreso, 1990 - 2006

Países	Años	Gini	Theil	Atkinson
Argentina				
	1990	0,501	0,555	0,473
	2006	0,510	0,561	0,513
Bolivia				
	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,614	0,776	0,738
Brasil				
	1990	0,627	0,816	0,664
	2006	0,602	0,807	0,621
Chile				
	1990	0,554	0,644	0,545
	2006	0,522	0,568	0,497
México				
	1989	0,536	0,680	0,509
	2006	0,506	0,527	0,481
Perú				
	1997	0,532	0,567	0,554
	2004	0,505	0,510	0,478
Uruguay				
	1990	0,492	0,699	0,441
	2005	0,452	0,383	0,414
Venezuela				
	1990	0,471	0,416	0,446
	2006	0,441	0,359	0,409

Fuente: CEPAL.

Recuadro 5: Definiciones y mediciones de desigualdad

- **Nivel de vida**: Ingreso disponible de los hogares por unidad de consumo. La escala de Oxford atribuye una unidad de consumo al primer adulto, 0.7 a los siguientes y 0.5 a los menores de 14 años. La escala de la OCDE atribuye una unidad de consumo al primer adulto, 0. 5 a los siguientes y 0.3 a los menores de 14 años.
- **Coeficiente 20/20:** es la relación de los promedios de ingresos (corregidos por unidad de consumo o al menos por el número promedio de miembros) de los hogares del 20% más pobre y el 20% más rico de la población.
- **Coeficiente de Gini:** resume la curva de Lorenz, que se define en el eje horizontal por los porcentajes de la población ordenados de los más pobres a los más ricos y en el eje vertical por la masa de ingresos que totalizan los hogares.
- **Indice de Theil:** mide la concentración de una distribución.
- **Indice de Atkinson**: indicador de aversión de la población por la desigualdad a través de un parámetro *s* inferior a 1: mientras más es cercano a 1, más la aversión por la desigualdad es débil; mientras más disminuye, más importancia se le atribuye a los ingresos más débiles.

La exclusión social. Es pertinente insertar la evaluación de la pobreza y la desigualdad en la noción más amplia de exclusión. Respecto a la evaluación de la exclusión, para Eurostat (organismo oficial europeo de estadísticas) los factores determinantes de esta condición pueden clasificarse según su importancia, es decir:

- los bajos ingresos, sobre la base de constatar que, aunque la exclusión social va más allá de la pobreza monetaria y es causada por factores objetivos y subjetivos diversos, es en la situación de bajos ingresos (relativos) en la que la exclusión social tiene consecuencias más graves y es más difícil de superar;
- la situación respecto del mercado de trabajo, pues el empleo constituye un elemento central del vínculo social en tanto suele permitir el acceso a la seguridad social, provee una identidad y redes de contacto, además de ingresos directos, mientras el desempleo representa la carencia de muchos de estos elementos;
- indicadores de situación, como los bajos niveles educativos.

La metodología Eurostat supone que la variable independiente es siempre el grupo de bajos ingresos, identificado de manera relativa y analizado en términos de un cierto número de variables dependientes, sin incluir criterios subjetivos de autoasignación de una condición social dada, difíciles de determinar con significación estadística. Desde el Informe del Comité de Protección Social de 2001, según el mandato del Consejo Europeo de Lisboa, se adoptó de manera normalizada y operativa un conjunto amplio de indicadores primarios y secundarios de exclusión social, conocidos como indicadores de Laeken.

Tabla 6: Indicadores Primarios de Cohesión Social (Laeken)

Nº	Indicador	Comentario
	Ingreso	
1	Tasa de renta baja después de transferencias	Proporción de personas que viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral del 60% de la renta mediana. Indicador de pobreza relativa,
1a	Tasa de renta baja después de transferencias, por tipo de hogar	Afina el análisis según características del hogar
1b	Tasa de renta baja después de las transferencias, por intensidad del trabajo de los miembros del hogar	Afina el análisis según características del hogar
1c	Tasa de renta baja después de las transferencias por actividades más frecuentes	Afina el análisis según características del hogar
1d	Tasa de renta baja después de las transferencias,por condición de tenencia de la vivienda	Afina el análisis según características del hogar
2	Tasa de renta baja después de las transferencias, valores ilustrativos	Estándar de poder adquisitivo: valor del umbral de pobreza monetaria
3	Distribución de la renta (quintil 5/quintil 1)	Relación del ingreso promedio del quintil más rico en relación al quintil más pobre.Se comple menta con el Coeficiente de Gini, indicador sintético de desigualdad
4	Persistencia de renta baja (tomando como base el 60% de renta mediana)	Proporción de personas que vive con bajos ingresos por períodos prolongados. Mide la la duración de la pobreza

Nº	Indicador	Comentario
5	Brecha de la renta baja mediana (diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana)	Distancia de los ingresos de las personas con el umbral de pobreza relativa. Mide la intensidad de la pobreza.
Empleo		
6	Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)	Brechas regionales de las tasas de empleo. Indicador de desigualdad territorial
7	Tasa de desempleo de larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 12 meses)	Proporción de la población activa sin acceso prolongado al mercado de trabajo. Indicador de riesgo de exclusión social severa.
8a	Niños (0-17 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	Proporción de la población infantil en hogares sin acceso al trabajo.
8b	Adultos (18-59) que viven en hogares en que los que no trabaja ninguno de sus miembros	Proporción de la población activa en hogares sin acceso prolongado al mercado de trabajo
Educación		
9	Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación	Proporción de jóvenes entre 18 y 24 años que desertan el sistema educativo. Indicador de ineficiencia del sistema educativo para retener jóvenes en edad de formación
10	Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	Proporción de estudiantes con formación deficiente
11	Esperanza de vida al nacer	Promedio de años que vivirán los miembros de una cohorte desde su nacimiento. Indicador sintético de estado de salud de la población
12	Brecha de empleo de los inmigrantes	Diferencia de tasa de desempleo entre población activa nativa e inmigrada

Indicadores Secundarios Complementarios (Laeken)

Nº	Indicador
13	Dispersión en torno al umbral de renta baja
14	Tasa de renta baja en un momento determinado
15	Tasa de renta baja antes de las transferencias, por sexo
16	Coeficiente de Gini
17	Persistencia de la renta baja tomando como base el 50% de la renta mediana
18	Trabajadores en riesgo de pobreza
19	Proporción del desempleo de larga duración
20	Tasa de desempleo de muy larga duración (porcentaje de la población activa que ha estado desempleada por lo menos 24 meses)
21	Personas con bajos niveles educativos

Fuente: a partir de Eurostat.

Los doce indicadores primarios de exclusión definidos por los europeos son la tasa de ingreso o renta baja después de transferencias (60% de la mediana) para distintas situaciones; la distribución del ingreso (coeficiente 20-20); la persistencia de ingresos bajos en el tiempo; el desfase de la renta baja mediana respecto de la media; la cohesión regional; la tasa de desempleo de larga duración; las personas que viven en hogares en que no trabaja ninguno de sus miembros; la deserción escolar; la esperanza de vida al nacer y la brecha de empleo de los inmigrantes. A estos se agregan nueve indicadores secundarios, de menor prioridad.

LAS CAUSAS DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

El punto crítico en la desigualdad de ingresos, fruto las más de las veces de largas evoluciones históricas y de conflictos nacionales, sociales y étnicos de diversa magnitud, es la desigualdad en la apropiación de recursos productivos y de derechos de propiedad en cada sociedad y a escala internacional.

La desigual apropiación de recursos. La dispar "dotación de factores de producción", en el lenguaje de la economía neoclásica, sería la causa de las desigualdades de ingresos de los individuos. Estas resultan, en realidad, de los procesos históricamente determinados de apropiación de los recursos productivos según las desiguales distribuciones del poder económico. "El poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos" en palabras de Assar Lindbeck, definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, incluyendo el derecho de dirigir el trabajo ajeno (relaciones superior-subordinado). El poder económico está relacionado con los derechos de pro-

piedad existentes en un sistema económico, es decir "los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)"[118].

En una economía de mercado, la distribución primaria de los ingresos (sin intervención redistributiva del Estado) puede considerarse determinada por tres elementos:

- la distribución de la propiedad de los distintos recursos productivos entre individuos, familias y empresas;
- los rendimientos periódicos físicos y monetarios de dichos recursos en el proceso económico y la evolución de sus precios relativos;
- el grado de utilización de la capacidad de estos recursos de acuerdo a las condiciones técnicas y sociales de la oferta y de acuerdo a su demanda efectiva.

El ingreso de una unidad económica es el producto de estas tres variables: propiedad, rendimiento e intensidad de uso de la capacidad de los recursos de producción. Estos son básicamente el capital y el trabajo en sentido amplio. El capital puede subdividirse en capital natural, en activos físicos producidos y en activos financieros. Por su parte, el trabajo puede subdividirse en trabajo homogéneo simple, no calificado; en trabajo basado en capacidades específicas naturales y en trabajo basado en capacidades adquiridas. La acumulación en inversiones en sistemas de trabajo humano calificado y en capacidades, habilidades y conocimientos – en gran medida facilitados por los Estados de bienestar contemporáneos- puede constituir en la economía moderna un factor de incremento del poder económico individual o de grupos de individuos incluso en ausencia de posesión inicial de capital físico.

---

[118] Ver al respecto Assar Lindbeck, *Desigualdad y Política Distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

El capital y el trabajo como factores de producción en economías de mercado dan lugar a retribuciones bajo la forma de ingresos: intereses, utilidades, rentas, en el caso del capital y salarios directos o diferidos (mediante la seguridad social) en el caso del trabajo. Estas retribuciones están desigualmente distribuidas en la población según la dotación, rendimiento e intensidad de uso de los factores que las originan. En la sociedad actual hay dotaciones desiguales entre los grupos sociales y entre los individuos que los componen tanto de capital físico y financiero como de grado de calificación del trabajo humano (capacidades, habilidades, conocimientos, salud), así como desiguales posiciones en las distintas jerarquías sociales. El funcionamiento económico de mercado traduce estas diferentes dotaciones y posiciones en diferencias de ingresos. En las economías de mercado las desigualdades de ingreso tienden a agravarse más allá del hecho que al inicio de la carrera no todos están igualmente dotados para la competencia, al remunerar significativamente mejor a los agentes económicos de mayor productividad marginal[119].

A medida que un país se hace más próspero a través del crecimiento de su producto, la heterogeneidad en la dotación productiva (en tierra, capital físico y trabajo calificado) y en su rendimiento e intensidad de uso puede acentuar las disparidades en los ingresos que derivan de la actividad económica de mercado. En los países periféricos, a la desigualdad usualmente existente en la posesión de los activos productivos (la tierra primero, el capital físico y el trabajo humano calificado después) se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades, en donde la parte del sistema productivo conectada a los mercados y a las tecnologías globalizadas incrementa sus retribuciones salariales y no salariales de manera sustancialmente mayor que los sectores tradicionales.

---

[119] Ver James E. Meade, *La Economía Justa,* Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

El crecimiento globalizado introduce nuevas realidades: mientras el comercio mundial ha crecido 5 veces en términos reales entre 1980 y 2005, y su proporción en el producto mundial ha pasado de 36 a 55 por ciento, los activos financieros fuera de fronteras se han más que duplicado entre 1990 y 2004, pasando de 58 a 131 por ciento del PIB global. Estos factores no han hecho sino potenciar los efectos distributivos regresivos en la economía mundial: la desigualdad distributiva ha aumentado en promedio en todos los grupos de países, con excepción de los clasificados como de bajos ingresos. Desde 1980, la desigualdad en las grandes zonas del mundo ha aumentado en el Asia en desarrollo, en la Europa emergente, en América Latina y en las economías avanzadas, pero ha disminuido en el Africa Subsahariana y en Rusia y los ex países del Este (después de haber aumentado en la primera etapa post colapso de las economías centralizadas). La desigualdad se ha morigerado en Brasil y México, aunque desde rangos muy altos, mientras entre los países industrializados ha tendido a aumentar (aunque ha disminuido en casos como Francia).

La evidencia disponible tiende a demostrar que el progreso técnico y la especialización en productos intensivos en mano de obra altamente calificada aumenta la prosperidad de los países más ricos y desarrollados y aumenta su demanda de trabajo calificado, pero desmejora la situación de sus trabajadores de menor calificación. Al verse estos sometidos a la competencia de sus equivalentes de bajos salarios de los países periféricos (corregida la equivalencia por los diferenciales de productividad), han aumentando considerablemente las desigualdades salariales en los países industrializados[120].

---

[120] Matthew Slaughter y Phillip Swagel, "The effect of globalization on wages in the advanced economies". *IMF Working Paper*, Abril 1997 y IMF, "Globalization and Inequality", *World Economic Outlook*, 2007, Op. Cit.

En los países subdesarrollados, a la desigualdad usualmente existente en economías de mercado en la posesión de los activos productivos (la tierra primero, el capital físico y el trabajo humano calificado después) se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades, en donde la parte del sistema productivo conectada al crédito externo, a los mercados y a las tecnologías globalizadas –especialmente a través de la inversión extranjera directa- incrementa sus retribuciones salariales y no salariales de manera sustancialmente mayor que en los sectores tradicionales de baja productividad, bajo poder de mercado y/o bajo acceso al crédito y a la calificación de la fuerza de trabajo. El eventual factor de igualación de ingresos generado por una mayor demanda de trabajo calificado en los países no desarrollados no se ha manifestado, prevaleciendo una fuerte "heterogeneidad estructural", en el lenguaje tradicional de la CEPAL.

La gran interrogante en cuanto a la legitimidad de estas diferencias, al menos en la visión proveniente de Locke y Rousseau, y a su manera también de Marx con su tesis de la "acumulación originaria", es respecto del origen de la desigual "dotación de factores", es decir de la situación inicial de apropiación del capital natural y luego de la reproducción y acumulación del capital producido y de la subordinación de la fuerza de trabajo en condiciones de no retribución proporcional a su aporte productivo. Especialmente crítico es si la apropiación inicial o periódica de recursos y excedentes no proviene, o no proviene integralmente, del trabajo humano presente o pasado y de su puesta en riesgo en el proceso económico, sino de la violencia o de relaciones asimétricas de poder ilegítimas que benefician a los poseedores del poder económico en condiciones de privilegio no justificado.

En contraste, suele prevalecer en las sociedades de baja intensidad democrática, en palabras de Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, "la alta concentración de la propiedad de bienes", la que "puede influir en la política pública e incrementar la desigualdad del ingreso". En efecto:

> "en una sociedad en donde la propiedad de bienes está concentrada en una pequeña elite, los propietarios de bienes pueden usar su riqueza para presionar al gobierno con el objeto de obtener políticas comerciales favorables, incluyendo tipo de cambio, programas de gastos y tratamiento impositivo preferencial de sus activos. Estas políticas darán como resultado rendimientos más altos para los bienes de propiedad de los ricos y rendimientos más bajos para los bienes pertenecientes a las clases menos acomodadas, incrementando con ello la desigualdad del ingreso. Asimismo, los bienes pueden ser usados como garantía para tomar préstamos e invertir; por lo tanto, la desigualdad en la propiedad de bienes limitará la capacidad de los pobres para tomar préstamos e incrementar su ingreso de por vida perpetuando la pobreza y la desigualdad del ingreso"[121].

¿Afecta la desigualdad de ingresos al crecimiento? La descrita desigualdad de los ingresos prevaleciente afecta al crecimiento de diversas maneras. En una perspectiva de incentivos microeconómicos, la estructura de la "dotación de factores" incide en la eficiencia económica. En palabras de Stiglitz: "La razón intuitiva por

---

[121] Sanjeev Gupta, Hanid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, "¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, nº39, 1999, p. 55. Un estudio econométrico de estos autores para 38 países cubriendo el período 1980-1998 revela que aquellas naciones con alta desigualdad de ingresos y del consumo tienden a tener abundantes recursos naturales (cuya apropiación suele estar concentrada); baja productividad promedio del capital (con islas de alta productividad); gran desigualdad en la educación con baja cobertura de la educación secundaria; desigual distribución de tierras y alta corrupción.

las que las cuestiones de la distribución y la eficiencia no pueden ser separadas puede verse fácilmente. En economías donde el monitoreo es costoso y con separación del `capital´ del `trabajo´, los propietarios del capital deben proveer incentivos a los trabajadores. Estos incentivos son necesariamente imperfectos y costosos. Si cada campesino(a) fuera propietario(a) de la tierra que trabaja, o si cada trabajador(a) fuera dueño(a) de los bienes de capital con los que trabaja, no habría problema de incentivo. Más generalmente, la distribución inicial de riqueza tiene efectos en la naturaleza y magnitud de los problemas de incentivos que enfrenta la sociedad"[122]. Mientras más concentrada y centralizada se encuentra la propiedad, más allá de las ganancias de productividad eventualmente justificadas por economías de escala en la producción, menos incentivos favorables al crecimiento existen en el sistema productivo.

En una perspectiva macroeconómica, Simon Kuznets enunció en 1955 la hipótesis según la cual a medida que un país crece, la desigualdad de ingresos aumenta primero y después disminuye. Representando el nivel de desigualdad en función del nivel de PIB por habitante, los datos se presentan en la forma de una U invertida[123]. Estudios posteriores han mostrado que en términos longitudinales –siguiendo la historia económica de un país- se encuentran casos como el de Inglaterra y el País de Gales en que la hipótesis se verifica en el siglo pasado. Muestras de corte transversal para inicios de 1990 no confirman claramente la mencionada hipótesis. No ha sido el caso de las economías del sudeste asiático, en particular. Otros estu-

---

[122] Joseph E.Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press Cambridge Mass, 1995, p. 49.

[123] Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45, 1955, pp. 1-28.

dios recientes han buscado despejar diversos factores que influyen en el crecimiento y llegan a conclusiones como las de Kuznets[124].

En teoría, una distribución del ingreso desigual que permita generar una capacidad de ahorro en un segmento de la población, puede beneficiar la acumulación de capital material. Por otro lado, esta distribución desigual reduce la acumulación de capital humano, al estar restringido su acceso a pocas personas que solo pueden invertir en sí mismas (muchas personas pueden usar el capital físico, solo cada persona puede usar sus capacidades humanas). El "producto marginal" del capital humano (el resultado del uso de una unidad adicional de este capital) disminuye conforme aumenta la cantidad que invierte en él una persona. En cambio, el producto marginal del capital físico aumentará en presencia de economías de escala, se mantendrá o disminuirá más lentamente. Normalmente, las personas más pobres, más numerosas que las más ricas, invertirán en capital humano, que está más a su alcance. Las más ricas tenderán a invertir en capital material, pues la escala de sus ingresos excede el costo de financiar su incremento de capital humano personal. Por ello, la propiedad del capital físico es más desigual que la de las capacidades humanas en las economías de mercado. En Estados Unidos, el coeficiente de Gini (como veremos en la sección siguiente, mientras más cerca a uno sea el valor de este coeficiente, mayor es la desigualdad es la distribución de la variable medida) es 0,78 para el capital físico y de 0,14 en el caso de los años de estudio.

Siguiendo el argumento de Oded Galor y Omer Moav, si se redistribuye el ingreso de una persona rica a una po-

---

[124] Ver Robert Barro, "Inequality and Growth in a Panel of Countries", *Journal of Economic Growth,* 5, Marzo, pp. 5-32.

bre, la acumulación de capital humano aumentará porque la persona pobre invertirá en él, mientras la rica reducirá su inversión en capital físico[125]. La producción total aumentará, ya que el producto marginal del capital humano en que invierte el pobre tiende a ser mayor que el del capital físico en el que invierte la persona rica. La fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la industrialización temprana el capital físico: en esas circunstancias la desigualdad canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. En los períodos posteriores, el crecimiento es impulsado por el capital humano, y el retorno sobre el capital humano se incrementa: la desigualdad es entonces perjudicial para el crecimiento.

Una ratificación de esta hipótesis es sugerida por los trabajos de Kenneth Sokoloff y Stanley Engerman sobre las causas históricas de la significativa divergencia de crecimiento de largo plazo entre América del Norte y América del Sur, cuyos puntos de partida al momento de independizarse de los respectivos imperios no eran a priori muy diferentes. Estos autores concluyen que "aunque se han propuesto muchas explicaciones, las diferencias sustanciales en los grados de desigualdad de riqueza, capital humano y poder político, que tuvieron como raíz inicial las dotaciones de factores de las respectivas colonias pero que persistieron en el tiempo, parecen ser altamente relevantes" para explicar el mejor comportamiento económico de largo plazo de América del Norte[126].

---

[125] Oded Galor; Omer Moav, "From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality in the Process of Development". *Review of Economic Studies*. 71, 2004, pp. 1001-1026.

[126] Kenneth L.Sokoloff; Stanley L. Engerman, "Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3, verano de 2000, pp. 217-232.

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

El análisis de las causas de las desiguales retribuciones y las mediciones de pobreza, desigualdad y exclusión son una primera guía para determinar las políticas redistributivas y de apoyo a las personas con dificultades. No obstante, se requiere optar entre diversos criterios de justicia distributiva. El debate sobre concepciones de justicia distributiva se remonta a la antigüedad, al menos desde que hace más de trescientos años antes de nuestra era Aristóteles, en su *Ética a Nicómaco*, la definió en términos de proporcionalidad: la "justa distribución" prevé que cada cual reciba "lo que le es debido". Aristóteles pensaba que era natural que personas que en algunos aspectos no eran iguales obtuviesen partes desiguales. La dificultad era, y sigue siendo, determinar qué faceta de la desigualdad entre personas puede servir de base para definir la parte que le es debida[127].

Consecuencias distributivas de las políticas públicas. Cabe diagnosticar para evaluar estas consecuencias las *ganancias en eficiencia* para los individuos o suma de ellos involucrados en una política, programa o proyecto y las *ganancias en equidad* de acuerdo a alguna medida de desigualdad en la sociedad, como las que hemos descrito.

En este sentido puede resultar útil la distinción entre "redistribución pura" y "redistribución eficiente". La primera es aquella que se realiza en condiciones en que se cumplen las condiciones de eficiencia en el sentido de Pareto y en que es imposible reorganizar la producción y la asignación de recursos de un modo en que todos ganen o al menos nadie pierda, pero en donde se aplican consi-

[127] Patrick Savidan. *Repenser l'Égalité des Chances*, Edtions Grasset et Fasquelle, Paris, 2007.

deraciones de justicia social que exigen una redistribución desde los individuos mejor dotados a los que lo son menos, que hemos mencionado es la situación más frecuente que enfrentan los gobiernos en la definición y evaluación de sus políticas públicas.

Se privilegia en la práctica de los gobiernos más bien aquellos proyectos –y más generalmente aquellos programas, en tanto suma de proyectos de índole semejante, o aquellas políticas, en tanto agregación de programas en una esfera determinada- que maximizan el beneficio social neto (beneficios menos costos) recibido por distintos grupos, en el entendido que las medidas de política que provocan "mejoramientos paretianos" –alguien o todos mejoran sin que nadie desmejore su situación- se aplican a situaciones poco frecuentes. De existir, su puesta en práctica no debiera admitir discusión.

En efecto, tiene sentido práctico adherir al criterio de mejoramiento de la asignación de recursos en el sentido de Wilfredo Pareto: no se debe dejar pasar ninguna política que ofrezca la perspectiva de una mejoría en el bienestar de todos, aunque sea en distintas proporciones. Tampoco debe dejar de realizarse una política que mejore la situación de algunos sin empeorar la de nadie. Ir más allá y realizar redistribuciones simples desde un grupo social (por ejemplo el mejor situado en la escala de la distribución de los ingresos) a otro grupo social (por ejemplo el peor situado en ella) supone alejarse de las mejoras paretianas (se empeora la situación de los que contribuyen a mejorar la situación de otros) y de la inspiración utilitarista del bienestar y su preferencia por maximizar el bienestar total y aplicar alguno de los criterios de justicia distributiva antes enunciados. En todo caso, en la mayoría de las situaciones que cubre una política pública alguien gana y alguien pierde con los programas y proyectos públicos.

Si un proyecto tiene beneficios positivos (efectos de eficiencia positivos como diferencia entre el excedente del consumidor –diferencia entre lo que se está dispuesto a pagar y lo que se paga- y los costos del proyecto) y reduce una medición de desigualdad, entonces tiene justificación llevarlo a cabo. Si un proyecto no tiene beneficios positivos y aumenta la desigualdad, entonces no debe racionalmente realizarse. En los casos en que un proyecto tiene beneficios positivos y aumenta la desigualdad, o bien tiene beneficios negativos y mejora la equidad de la distribución, se presenta un dilema a resolver entre eficiencia y equidad mediante algún criterio de justicia distributiva (o función de bienestar social en el lenguaje económico neoclásico).

La redistribución eficiente corresponde a situaciones en las que las fallas o imperfecciones de mercado justifican intervenciones directas en el proceso de asignación de recursos. Estas pueden en diversos casos, además de mejorar la eficiencia paretiana, mejorar también la equidad de la distribución. Así, aunque la provisión de bienes públicos en infraestructura suele beneficiar a los más ricos por su mayor intensidad de uso de los mismos (los más pobres circulan menos por las carreteras o los aeropuertos), en cambio los bienes públicos urbanos suelen beneficiar más a los más pobres, que no disponen de sustitutos privados de esos bienes a precios abordables (seguridad, parques, plazas, equipamientos deportivos y culturales). Por su parte, las políticas de aseguramiento frente a los riesgos cuyos fundamentos hemos descrito tienen, por construcción, un efecto redistributivo de ingresos desde todos los cotizantes hacia los que sufren los eventos cubiertos. En ausencia de equidad actuarial, esta redistribución se produce desde los de menor probabilidad de ocurrencia a los de mayor probabilidad de ocurrencia.

Estos dilemas han derivado con frecuencia en el debate político a la discusión de alternativas de redistribución de rango limitado (redistribución pura para crear redes de ayuda social en pequeña escala e inversión moderada en educación) o bien de alternativas de redistribución más ambiciosas con importantes transferencias alrededor de, además de las acciones anteriores, las instituciones de seguridad social en empleo, pensiones y salud. La redistribución incondicional de ingresos ha ganado espacio en la discusión pública con la aparición de propuestas de establecimiento de "ingresos mínimos de ciudadanía" entregados a toda o parte importante de la población y financiados por impuestos (siguiendo en origen a Thomas Paine y desde fines del siglo 20 a André Gorz y Philippe Van Parijs, entre otros). Estas propuestas no se proponen necesariamente interferir más allá de la aplicación de impuestos –cuyos efectos en la eficiencia trataremos más adelante- en el funcionamiento del mercado y difieren del impuesto negativo de Friedman en su amplitud y su principio de aplicación universalista[128].

Criterios liberales de justicia distributiva. El liberalismo desde Adam Smith defiende el derecho de propiedad absoluto, es decir que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar, dejando que la mano invisible del mercado competitivo asegure una óptima asignación de recursos. Este se complementa con el enfoque utilitarista, desde Jeremy Bentham y su *Introducción a los principios de moral y legislación* de 1789, que postula que la sociedad debe maximizar el bienestar social, entendiéndolo como la agregación del bienestar de

[128] Thomas Piketty, *L'Ëconomie des Inégalités,* Editions La Découverte, Paris, 1997.

los individuos independientemente de su composición, con el objetivo último de lograr "la mayor felicidad para el mayor número". No obstante, la composición del bienestar social es la pregunta más relevante que enfrentan las sociedades y los gobiernos, mientras la maximización de la suma de utilidades individuales no toma en cuenta la distribución entre personas de esa suma. Más aún, esta regla implica que si la utilidad marginal del ingreso de una persona rica es superior a la utilidad marginal del ingreso de una persona pobre, entonces la maximización del bienestar así concebido debe llevar a distribuir ingresos adicionales al más rico antes que al más pobre, aumentado la brecha de ingresos. Si se distribuyera los mismos ingresos a ambos, la brecha en bienestar aumentaría a favor del más rico si su utilidad marginal sigue siendo mayor. Si se adoptara el supuesto de que todos tienen la misma función de utilidad, el problema permanece, pues la problemática del utilitarismo sigue siendo el de la maximización de la cantidad total de bienestar.

En último caso, la corriente económica liberal sostiene que la acción pública de redistribución debería ser focalizada en los más pobres en tanto asistencia frente a situaciones extremas de privación, ser de tamaño moderado y realizarse mediante instrumentos que interfieran lo menos posible con el mercado, privilegiadamente con el sistema de "impuesto negativo" (sistema integrado de impuestos-transferencias) propugnado por Milton Friedman en 1962[129].

Para Robert Nozick y la corriente *libertariana* este no es solo un argumento de eficiencia sino también de justicia distributiva. Las desigualdades no debieran ser objeto en principio de correcciones: "los individuos tienen derechos

[129] Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962.

y existen cosas que ninguna persona, ni ningún grupo, puede hacerles sin conculcar esos derechos"[130]. Nozick procura demostrar que los bienes (en el límite de su apropiación legítima) y las facultades que posee un individuo son parte integrante de su personalidad. Todo atentado a estos derechos, aunque fuera para fines redistributivos altruistas, sería al mismo tiempo un atentado a su dignidad: las exigencias de redistribución impedirían al que dispone de talentos particulares beneficiarse plenamente de los recursos que genera, instrumentalizándose en beneficio de terceros.

Criterios igualitarios de justicia distributiva. Desde el siglo 19 las corrientes socialistas y sindicalistas se orientan a postular que solo las luchas sociales y políticas pueden aligerar la pauperización que provoca el sistema capitalista respecto de las clases y grupos sociales explotados y subordinados y que la redistribución debe hacerse desde el corazón del proceso de producción para poner en cuestión la apropiación de excedentes económicos por el capital, así como las desigualdades entre asalariados. Su respuesta más radical, inspirada por los pensadores de esta corriente del siglo 19, ha sido poner en manos del Estado los medios de producción y de cambio, como ocurrió con las revoluciones rusa, china y cubana, entre otras. Otra respuesta originada a inicios del siglo 20 por la corriente socialdemócrata clásica ha sido pugnar por fijar retribuciones salariales restrictivas para el capital y establecer sistemas amplios de salarios indirectos y diferidos mediante la seguridad social. Otros enfoques reformadores no comparten la idea de que la estatización de la propiedad privada de los medios de producción permite resolver el problema de la explotación mediante esa forma de apro-

[130] Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974, p.30.

piación centralizada, sino que procuran hacerlo mediante intervenciones eficientes y con criterios de justicia distributiva que modifican el carácter irrestricto de la propiedad para generar situaciones de mayor equidad distributiva que las que resultan del libre mercado.

El criterio redistributivo más radical proviene de diversos pensadores socialistas y en especial de Carlos Marx, autor que era sin embargo sistemáticamente reacio a enunciar utopías (las sociedades que desde 1917 se construyeron en su nombre suelen tener poco tienen que ver con los postulados específicos de su obra), y se expone en particular en su *Crítica al Programa de Gotha* de 1875. En este texto, Marx apunta a que la colectividad debe asegurar, una vez alcanzados grados superiores de desarrollo, una suerte de igualdad de recursos a través de la cobertura de las necesidades de cada cual asociada, de acuerdo a la máxima *de cada cual según sus capacidades a cada cual según sus necesidades,* a su participación en la sociedad según su mejor esfuerzo:

> "En una fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!" [131].

[131] Karl Marx, "Glosas marginales al Programa del Partido Obrero Alemán", *Crítica al Programa de Gotha*, en http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/gothai.htm.

Implícitamente, Marx supone que estas necesidades son relativamente frugales y no demasiado distintas de un ser humano a otro, permitiendo este esquema alcanzar el "reino de la libertad", es decir una situación en que los recursos disponibles llegan a ser suficientes para satisfacer las necesidades humanas. El principio de las necesidades es así aquel que debe presidir la fase avanzada en una perspectiva distante en el tiempo.

La teoría marxiana de la explotación de la fuerza de trabajo mediante expropiación de la plusvalía postula que lo que una persona produce con su trabajo no le es retribuido integralmente al trabajador (en este enfoque el salario se fija de acuerdo al costo de reproducción de la fuerza de trabajo y no de acuerdo al aporte a la producción menos una contribución a la sociedad para inversión, seguridad social y bienes públicos) y no pertenece al capitalista propietario del medio de producción, el que no tiene mérito legítimo para la apropiación del excedente económico. Marx basa su idea de la superación del capitalismo en la apropiación de los medios de producción por la clase obrera, constituida en sujeto emancipador universal. Lo exigente de estos supuestos llevó al propio Marx a enunciar, pero sólo para una etapa inicial de superación del capitalismo, la regla más realista *de cada cual según su capacidad a cada uno según su trabajo,* suponiendo que la disolución de las diferencias económicas de clase eliminaría progresivamente los problemas de incentivo en el aporte de cada cual a la sociedad. El principio del mérito es así aquel que debe presidir la fase temprana del socialismo[132]. La distribución según el principio de las

[132] En la Unión Soviética efectivamente el sistema salarial estaba basado en remunerar el trabajo, incluyendo incentivos materiales, lo que fue criticado en la etapa de las comunas rurales y durante la revolución cultural en China, así como en las primeras etapas de la revolución cubana, que valoraron incentivos no materiales.

necesidades sería aplicable según su viabilidad a lo largo del tiempo, viabilidad que sin embargo supone resolver de algún modo la cuestión de los incentivos para incrementar las fuerzas productivas (más allá de los talentos naturales, cuya oferta se realizará a precios diferentes) y el tamaño total del ingreso. El compromiso entre el fin –distribuir según las necesidades- y los medios –establecer incentivos sin relación con las necesidades pero que hacen posible el incremento de las capacidades para satisfacerlas- permanecen en el centro de los debates social sobre la distribución del ingreso.

Siguiendo a John Roemer, puede enunciarse criterios igualitarios socialistas sobre una base expresa de preferencia ética antes que de la emancipación que resultaría de procesos históricos inevitables y del desarrollo ulterior de las fuerzas productivas que permitiría la distribución según las necesidades. Dicho autor lo hace a partir de la preferencia por la *igualdad de oportunidades de autorrealización y bienestar, de influencia política y de estatus social*. Este enfoque se remite a la distribución según el mérito e "implica tanto una condena de la explotación capitalista -por basarse en una injusta desigualdad en la distribución de los medios de producción-, como un apoyo al Estado de bienestar". Para este autor, el Estado de bienestar debe redistribuir más allá de la pertenencia directa al proletariado, pues quienes no poseen sino su fuerza de trabajo "no constituyen ya una mayoría en las sociedades capitalistas avanzadas. Ni son tampoco de una manera evidente miembros de la clase obrera productiva los más necesitados (minorías raciales, especialmente las mujeres dentro de esas minorías, parte de los ancianos, lo que dependen de la asistencia pública y los desempleados)". Entonces, pregunta Roemer:

> "¿solo quienes producen riqueza merecen recibirla, o debería recibirla todo el mundo en la medida en que

> tenga un derecho a la autorrealización y al bienestar? El único argumento ético sólido a favor del socialismo es el argumento igualitarista (...) Los socialistas deberían no ser dogmáticos acerca de qué tipos de derechos de propiedad sobre los medios de producción conducirían a las tres igualdades (...) El vínculo entre el socialismo y la propiedad pública es tenue. Los socialistas deberían desear los derechos de propiedad conducentes a una sociedad capaz de promover óptimamente la igualdad de oportunidades para todos" [133].

En este contexto, John Roemer señala que la *igualdad de bienestar y autorrealización* como igualdad de resultados implicaría para la sociedad la obligación de suministrar dotaciones gigantescas de recursos a quienes se propusieran objetivos caros e irrealistas; en cambio, "apelar a la igualdad de oportunidades de bienestar me impone una cierta responsabilidad de elegir objetivos generadores de bienestar que sean razonables", en una visión sin embargo más amplia de los que reducen la igualdad de oportunidades a que no haya discriminaciones en los contratos de trabajo y que todos tengan acceso a la educación y avancen en ella según el mérito. Roemer afirma la necesidad que:

> "las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causados por condiciones que no pueden controlar. Si uno creyera que las personas nunca ejercen el libre arbitrio, que toda conducta resulta de factores que están fuera de su control, entonces la igualdad de oportunidades de bienestar se reduciría a igualdad de bienestar".

Cuando la desigualdad resulta de causas ajenas a la voluntad de los individuos y es producto de factores que estos no controlan, como la desigualdad de dotaciones ini-

[133] John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995.

ciales de recursos heredadas por las familias, el control de excedente económico en el proceso de producción o simplemente contingencias a lo largo de la vida, se justifica que el Estado busque mejorar de la manera más eficiente posible la suerte de los más desfavorecidos, redistribuyendo recursos en su favor. Las fallas de mercado (en la provisión de bienes públicos, en la existencia de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción) y las asimetrías de poder en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) se entiende en este enfoque que son de una magnitud suficiente en la vida económica real como para que, si bien puede considerarse poco objetable el argumento de garantizar el derecho de propiedad para los bienes personales legítimamente adquiridos, sea más difícil concebir el derecho de propiedad de los activos económicos como derecho absoluto, sin considerar la sujeción al interés colectivo al menos en lo que se refiere al control de las fallas de mercado y de los "males públicos" que emanan de esos derechos de propiedad, entre los cuales se encuentran las diferencias distributivas no legítimas antes descritas.

Criterios liberal-igualitarios de justicia distributiva. Por su parte, las teorías modernas de la justicia social desde una perspectiva liberal-igualitaria han enunciado el principio del "maximin", según el cual una sociedad justa debe maximizar las oportunidades y condiciones de los peor situados en la sociedad o, desde una perspectiva de individualismo metodológico, el objetivo social es la maximización del nivel de bienestar del individuo que esté en peor condición. Se enfatiza en este enfoque que el verdadero conflicto estaría en la manera más eficiente de hacer progre-

sar las condiciones de vida de los más desfavorecidos y en el grado de extensión de los derechos que es posible garantizar a todos.

Para John Rawls, que ha renovado la reflexión en la materia desde la publicación de *A Theory of Justice* en 1971, las exigencias de una sociedad justa parten con la identificación de bienes primarios de carácter social (los bienes de carácter natural son en su concepto la salud y los talentos, no susceptibles de igualación equitativa) que reparte en tres categorías: las libertades fundamentales, el acceso a las diversas posiciones sociales y las "bases sociales del respeto de sí mismo"[134]. Una sociedad justa sería aquella cuyas instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, tomando en cuenta que estos difieren en términos de bienes primarios naturales.

Esta distribución equitativa debe, según Rawls, hacerse según tres principios: el de igual libertad (toda persona tiene un derecho igual al conjunto más extendido de libertades fundamentales iguales que sea compatible con un conjunto similar de libertades para todos), el de diferencia (que afirma que las eventuales desigualdades sociales y económicas que emergen en el marco de las instituciones que garantizan la igual libertad se justifican sólo si permiten mejorar la situación de los miembros menos aventajados de la sociedad) y el de igualdad equitativa de las oportunidades (vinculadas a funciones y posiciones a las cuales todos tienen el mismo acceso, a talentos dados). Si los talentos innatos de dos personas son los mismos, las instituciones deben asegurar a uno y otro las mismas posibilidades de acceso a las posiciones sociales que escojan, en particular a través de una limitación de las desigualda-

---

[134] John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, [*A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge,1971].

des de riqueza, una prohibición del sexismo, del racismo y del nepotismo, y sobre todo una enseñanza eficaz, obligatoria y gratuita. Sin perjuicio del individualismo metodológico del que Rawls no se aparta, esta es una base para identificar las desigualdades injustas [135].

Ronald Dworkin, por su parte, insiste en que la igualdad es la virtud indispensable de la soberanía democrática. Un gobierno legítimo tiene que tratar a todos los ciudadanos como a iguales, esto es, con igual respeto y consideración. Y puesto que la distribución económica que consigue una sociedad es consecuencia, sobre todo, de su sistema legal y político, ese requisito impone a la distribución condiciones igualitarias. Dworkin se apoya en dos principios fundamentales: la necesidad objetiva de que prospere la vida de todo ser humano, sea cual fuere su condición, y la responsabilidad que debe tener toda persona de definir su propia vida y conseguir que prospere, como base de su tesis de que la verdadera igualdad es la igualdad en el valor de los recursos que cada persona tiene a su disposición, y no de los éxitos que logra. La igualdad, la libertad y la responsabilidad individual no están para Dworkin en conflicto sino que fluyen y refluyen las unas de las otras. Defiende entonces este autor un criterio de justicia distributiva basado en la igualdad de recursos. Supone un velo de ignorancia, es decir una situación en que los individuos no conocen en qué parte de la estructura distributiva pudieran situarse, y establece la idea de un seguro para compensar la eventualidad de formar parte de la parte baja de la distribución, siendo la redistribución necesaria aquella que financia dicho seguro[136].

---

[135] Una discusión de estos aspectos se encuentra en Philippe Van Parijs, *Ethique Économique et Sociale*, La Découverte, Paris, 2000.

[136] Ronald Dworkin, *Virtud Soberana. La. teoría y la práctica de la igualdad,* Editorial Paidós, Madrid, 2004 [*Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality,* 2000].

Para Amyarta Sen, el enfoque de la justicia que se focaliza en el mérito derivado de la productividad marginal o en los bienes primarios sociales no considera suficientemente la capacidad muy desigual de transformar esos bienes en funcionamientos (nutrición adecuada, salud, movilidad), para lo que propone actuar sobre el conjunto de capacidades que hacen posibles dichos funcionamientos. Sen sostiene que esto no implica igualar todas las capacidades, pero que la justicia requiere al menos que todos dispongan de un cierto número de capacidades fundamentales, según modalidades y medios que pueden variar considerablemente de un contexto sociocultural a otro, y que incluye la capacidad de participar en la vida colectiva, fundando un enfoque basado en atacar la pobreza –entendida como ausencia de capacidades más que de ingresos- no sólo absoluta sino también relativa[137].

En una dimensión más operativa, Jon Elster procura concebir una redistribución justa como un conjunto de reglas de sentido común. Aunque pueda considerarse, como Dworkin, que quienes están en condiciones de trabajar pero no están dispuestos a hacerlo no deberían recibir apoyo de la sociedad (y que tampoco debieran ser compensados quienes son capaces de ahorrar pero no quieren hacerlo), también puede considerarse que esas conductas son socialmente condicionadas y no sólo atribuibles a las preferencias individuales. Una *concepción de sentido común* del bienestar se enuncia a partir de este enfoque en cuatro proposiciones, cada una de las cuales modifica a la anterior:

1) maximizar el bienestar total;
2) apartarse de esa meta si es necesario para asegurarse que todos alcancen un nivel mínimo de bienestar;

---

[137] Amartya Sen, *La Desigualdad Económica,* Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

3) apartarse de la exigencia de un mínimo de bienestar en el caso de las personas que están por debajo de él debido a sus propias elecciones, pues la sociedad no tiene la obligación de compensar a las personas por males evitables que recaen sobre ellas como resultado predecible de su comportamiento libremente elegido, y
4) apartarse del principio de no apoyar a estas personas si su fracaso para hacer planes para el futuro y reaccionar a los incentivos se debe a una pobreza y privación graves[138].

En el enfoque de Elster, se debe tomar especialmente en cuenta las diferencias entre individuos cuando proceden de las capacidades naturales o de discapacidades, es decir de factores no controlables. Y a la vez no buscar compensar las disparidades de esfuerzo, que emanan a su vez de diferencias de gustos y preferencias, pero si considerar los condicionamientos sociales de estos gustos y preferencias.

El enfoque de la igualdad compleja. La noción de *igualdad compleja* de Michael Walzer contrasta, por su parte, con el esfuerzo tradicional de la filosofía política de buscar axiomas o principios fundamentales de justicia, como las anteriormente descritas, o las más sencillas nociones de *igualdad de trato* (las personas son tratadas justamente cuando a todas se les brinda la misma consideración en la asignación de recursos por parte de una institución u organismo) o su variante la *igualdad de resultados,* o bien la *igualdad de oportunidades* basada en el mérito. Este autor defiende una concepción de *igualdad compleja* que supone se preserve la separación de las diversas esferas de la vida social y la inconvertibi-

[138] John Elster, "El estudio empírico de la justicia", en David Miller y Michael Walzer (compiladores), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

lidad de las categorías de bienes constitutivas de cada una de esas esferas. Así, el peso igual de cada ciudadano en el proceso de decisión política, el derecho igual de cada trabajador a participar en las decisiones de su empresa, el acceso al éxito escolar según el solo criterio del mérito o el acceso a las atenciones de salud en función sólo de las necesidades, son diversos criterios de igualdad relevantes en su esfera pero irreductibles el uno al otro[139]. Siguiendo el criterio de Walzer, en la configuración global de una situación de *igualdad compleja*, el criterio de igualdad de trato o de resultados puede ser pertinente si se aplica a determinados dominios específicos y el de igualdad de oportunidades a otros dominios, como el de la actividad económica, que debe poder mantener incentivos a la retribución del trabajo desplegado por los agentes económicos según su productividad, de modo de no penalizar su dinamismo, sin constituirse en el espacio de la acumulación de poder de una minoría por herencia o por captación de rentas improductivas.

El enunciado de estos criterios de justicia (u otros de naturaleza abstracta) no permite las más de las veces desentrañar si son literalmente aplicables en la sociedad real, con sus circunstancias siempre más complejas que las abstracciones que los fundan, sino otorgar indicaciones más o menos coherentes o éticamente apropiadas a la hora de decidir qué parte de los recursos de la sociedad es justo que ésta, a través del sistema político, consagre a la redistribución de los activos e ingresos generados por el sistema económico y qué transformaciones de este son necesarias para abordar con los menores costos posibles los dilemas entre eficiencia y equidad[140].

---

[139] Michael Walzer, *Las esferas de la justicia,* Fondo de Cultura Económica, México, 2001,[*Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality,* Basic Books, New York, 1983].

[140] Para una descripción de las teorías contemporáneas de la justicia distributiva ver Philippe Van Parijs, "Quand les inégalités sont-elles justes?, en *Sur le principe d´égalité,* Conseil d´Etat, La Documentation Française, Paris, 1998.

LA REDISTRIBUCIÓN EN LA PRÁCTICA.

Redistribución en especie y en dinero. Los países tienen en sus dispositivos de política pública programas redistributivos más o menos amplios de acuerdo a su propia historia política y social. Los gobiernos suelen tener políticas de alivio de la pobreza de aquella parte de la población peor situada en la escala distributiva mediante transferencias públicas en especie (alimentos, vivienda, salud, educación) o en dinero (asignaciones familiares y subsidios monetarios diversos). La opinión pública tiende a preferir las políticas de apoyo a los pobres mediante entrega de recursos en especie para supuestamente evitar el eventual mal uso de los aportes en dinero en la adquisición de bienes prescindibles. La realidad es que se produce un efecto de sustitución: si un hogar pobre gasta recursos propios en, por ejemplo, alimentos previamente a recibir cualquier ayuda, su posterior entrega gratuita o subsidiada libera de todas maneras el uso de los recursos monetarios antes destinados a adquirir dichos alimentos. Estos recursos liberados pueden entonces ser gastados en otros fines, con el mismo resultado de la ayuda en dinero, pero normalmente con costos administrativos adicionales. A la inversa, la entrega de servicios en especie puede beneficiarse de importantes economías de escala, como en el caso de la educación, la salud y la vivienda.

En todo caso, el cuadro muestra un resumen de estudios para países de altos ingresos que ilustra la eficacia del sistema de impuestos-transferencias para disminuir el coeficiente de Gini. Cabe destacar la comparación de Suecia y Estados Unidos: Suecia tiene una desigualdad de ingresos que resulta del funcionamiento del mercado 3,3 puntos superior al de Estados Unidos, pero el ingreso disponible final de las familias suecas, luego de que funciona el sistema tributario y el gasto público redistributivo, está sustancialmente mejor distribuido, con un coeficiente de Gini de 23,4 y 34,4 respectivamente.

Redistribuir los ingresos y los activos supone estructurar programas consistentes que no impliquen generar desincentivos permanentes a la inversión y que tengan bases de financiamiento apropiadas y persistentes en el tiempo: un episodio de redistribución intensa no sostenible intertemporalmente será sinónimo en el mediano y largo plazo de frustración antes que de avance distributivo.

Las medidas prácticas que constituyen una política pública no suelen estar basadas en el enunciado de "funciones sociales de bienestar" de un tipo u otro (utilitarista a la Bentham o que refleje algún criterio igualitario), dada la dificultad de agregación de preferencias ya señalada. No obstante, la mayoría de las políticas públicas tienen efectos distributivos. Muchas veces se trata de efectos no buscados pero no por ello menos reales. Estos pueden ser progresivos, es decir propender a disminuir las brechas de ingresos, o bien regresivos, es decir propender a aumentarlas.

En este sentido, procurar combinar redistribución con crecimiento suscita amplio consenso. El crecimiento es generador tanto de desigualdades como de los medios para disminuirlas. Siguiendo a Robert Solow, "una política orientada al crecimiento suscitará, aunque no deliberadamente, el efecto lateral de deterioro de la distribución del ingreso, acrecentando la participación de las utilidades, y en consecuencia de los sectores de altos ingresos, dentro del ingreso nacional del país. Este resultado debe ser aceptado, toda vez que en caso contrario no puede existir una política orientada al crecimiento. Pero un gobierno al que le interesen los aspectos de justicia y equidad y que quiera promover un grado razonable de igualdad en la distribución del ingreso procurará encontrar fórmulas para compensar este efecto lateral, no buscado, de una política orientada al crecimiento "[141].

[141] Ver Robert Solow, "Combinando crecimientos de productividad con equidad", en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

Cuadro 10: Coeficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias, 1994

País	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (**)
Dinamarca	42,0	21,7
Finlandia	39,2	23,0
Suecia	48,8	23,4
Países Bajos	42,1	25,3
Alemania	43,6	28,2
Australia	46,3	30,6
Estados Unidos	45,5	34,4
Italia	51,0	34,5

(*) Ingresos antes de impuestos y transferencias
(**) Ingresos después de impuestos y transferencias
Fuente: Tony Atkinson, Michel Glaude; Lucile Olier, *Les Inégalités Économiques*, La Documentation Francaise, Paris, 2001.

Algunas políticas públicas pueden hacer entrar en conflicto el crecimiento y la igualdad, por ejemplo al incrementar las utilidades medias en un caso (que puede aumentar el crecimiento aumentando la desigualdad mediante, eventualmente, la disminución de la progresividad del impuesto) o aumentar drásticamente ciertos impuestos inhibitorios de la inversión y el trabajo en el caso inverso (que pueden disminuir la desigualdad y afectar el crecimiento).

La redistribución de activos. No obstante, si el sistema político decide aminorar en un grado mayor la brecha distributiva, entonces inevitablemente deberá *actuar respecto a la concentración de los activos existentes.*

En primer lugar, actuará en materia de distribución de capacidades humanas, disminuyendo las brechas de productividad mediante el subsidio público de la educación y la capacitación, con resultados en el mediano y largo plazo como los observables en muchos países hoy desarrollados, como los países nórdicos y del sudeste asiático, que lograron extender ampliamente sistemas educativos efica-

ces a toda la población y que mantienen brechas distributivas reducidas.

En segundo lugar, cuando se trata de recursos de naturaleza colectiva en manos de particulares, el sistema político considerará probablemente legítimo que sean apropiados por poderes que representen a la colectividad, directamente o por la vía de tributos, para ser distribuidos, al menos en parte significativa, a la sociedad en su conjunto. Este suele ser el caso de la apropiación privada no compensada de recursos naturales colectivos, que originan una renta económica distinta de la que proviene del trabajo y de la toma de riesgo empresarial. También es el caso de la dinámica de la maximización de utilidades no regulada, propia de toda estrategia empresarial racional, que conduce a la búsqueda sistemática de rentas (llamadas "intramarginales" en la microeconomía convencional) sobre la base de no compensar las externalidades propias del proceso de producción, rehuir la competencia y desarrollar situaciones de monopolio o de competencia monopolística. También es el caso de la apropiación integralmente privada del avance tecnológico y del conocimiento, más allá del necesario rol del sistema de patentes temporales que otorga derechos de propiedad a las innovaciones para incentivar la investigación y desarrollo. El postulado de la remuneración de los factores de producción de acuerdo a su productividad marginal, entendido como justa retribución al aporte de cada cual medido en el marco de funciones de producción, pierde en este enfoque mucho de su fundamento, dada la imposibilidad de concebir el mencionado aporte de cada factor de producción separadamente. El proceso productivo y sus resultados resultan ser así una combinación compleja no necesariamente cuantificable de acuerdo a sus componentes particulares. Lo propio ocurre con los cálculos de desagregación de los componentes del crecimiento

macroeconómico, que atribuyen a un factor residual indeterminado, normalmente asociado por defecto al progreso técnico, la parte no explicada por la acumulación cuantitativa de factores del crecimiento. En palabras de René Passet: "Pese a su denominación (el ingreso 'tecnológico') no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad"[142].

Redistribuir la posesión de activos significativos no ganados por la actividad económica propia requiere aplicar impuestos a la herencia que permitan inhibir al menos en parte la transferencia sin otro mérito que el parentesco de la propiedad de grandes activos productivos a personas que no han desempeñado función económica alguna para obtenerlos. Además, una adecuada regulación por los poderes públicos democráticos puede incluir procedimientos de redefinición de los derechos de propiedad sobre los activos productivos y establecer responsabilidades sociales de la empresa con sus trabajadores y respecto del respeto al medio ambiente y al entorno urbano en que funciona, aminorando el peso como factor de poder de la posesión concentrada de activos en la vida social. La expansión de la "responsabilidad social de la empresa" está llamada a complejizar el rol maximizador de utilidades para sus accionistas, ampliando sus fines. En una sociedad postcapitalista abierta y basada en la información, "la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción

[142] René Passet, *La Ilusión Neoliberal,* Debate, Madrid, 2000.

del accionista, como los objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo"[143].

En tercer lugar, el sistema político buscará provocar más acceso a los activos con una política de promoción de la competencia y de regulación antimonopólica que impida las barreras a la entrada de actores económicos en los mercados, junto a una política de asignación del crédito que permita acceso a los activos existentes o a nuevos activos a quienes no lo tienen y están en condiciones de darle un uso productivo con razonables grados de eficiencia. Esto se puede lograr por vía directa de la banca pública o por la banca privada con sistemas de garantías públicas, dada la selección adversa que practican los mercados de crédito en detrimento de los productores de pequeña escala o sin historia productiva previa. Este fenómeno hace indispensable regular los mercados incompletos de crédito y los sistemas financieros, que se constituyen en instrumentos privilegiados de reproducción de la concentración del capital y de la desigualdad estructural de la posesión de activos[144].

Los eslabones de la política redistributiva de ingresos. Más allá de políticas desconcentradoras de la posesión de activos, y asumiendo que no se desea bloquear el dinamismo económico con redistribuciones generalizadas y drásticas de activos físicos, amén de su viabilidad política y efectos colaterales indeseados, la estructura

---

[143] Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history,* Routledge, Londres, 1999.

[144] Sobre estos aspectos, véase Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press, Cambridge Mass, 1995, y Guillaume Duval, *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

distributiva de los ingresos seguirá probablemente siendo insatisfactoria para uno u otro criterio de justicia, especialmente los más exigentes. Las políticas de redistribución de los ingresos, sustitutivas o complementarias de la redistribución de activos, se ponen en práctica en las economías de mercado mediante una cadena de intervenciones.

En primer lugar, utilizan políticas *para influir en la generación, distribución y uso de los ingresos de los factores de producción*:

- en materia de ingresos del capital, estableciendo una tributación para estimular su ahorro y canalización a la reinversión antes que al consumo (en palabras de Alain Lipietz "a un empresario que viviera en sandalias y tenida sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvirtiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve porqué hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás"[145]);
- en materia de asimetría de poder existente a favor del capital en la empresa, equilibrándola a favor de los asalariados con acciones públicas que permitan la negociación colectiva y la huelga, prohiban las discriminaciones salariales para misma productividad, establezcan salarios mínimos que incrementen los ingresos salariales de mercado más bajos (con eventual diferenciación para los más jóvenes y de mayor edad para estimular su contratación);
- en materia de funcionamiento del mercado de trabajo, disminuyendo el desempleo. Las políticas de empleo se diferencian en las de carácter pasivo y las

[145] Alain Lipietz, *Refonder l'espérance*. Edtions La Découverte, Paris, 2003, p. 149.

de carácter activo. Las *políticas pasivas de empleo* incluyen la disminución de la oferta de trabajo mediante períodos de capacitación y actividades educativas para completar estudios, así como la disminución del tiempo legal máximo de trabajo. Las *políticas activas de empleo* incluyen una mezcla de política fiscal, monetaria y cambiaria de apoyo a la demanda y de estímulo al consumo, la inversión y las exportaciones como componentes de la política macroeconómica; el subsidio a la contratación y a la búsqueda de empleo privado, y todas las acciones que disminuyen el costo privado del empleo para incrementar su demanda; por último, la *creación de empleo social,* destinada a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado ni por el sector público tradicional.

En segundo lugar, una política redistributiva en una economía de mercado aborda acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso de los factores de producción y el ingreso monetario disponible,* es decir la aplicación de impuestos directos (a las utilidades del capital y a los ingresos salariales más altos) para transferirlos a las personas de más bajos ingresos y a los más necesitados situados fuera de la esfera económica, en especial los niños vulnerables, los discapacitados y las personas de edad sin ingresos suficientes para una vida digna. Son parte de tipo de esfuerzo redistributivo los mecanismos de seguro y mutualización de riesgos como el desempleo, la enfermedad o la vejez sin ingresos, en tanto mecanismos de "redistribución eficiente" que afectan con más frecuencia a los más carenciados[146]. Este es el mecanismo más típico de los Estados de Bienestar.

---

[146] Robert Castel, "Elargir l'assiette du financement", en *Problèmes Economiques,* 2493-2494, noviembre 1996.

En tercer lugar, una política redistributiva en una economía de mercado aborda acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso monetario disponible y el ingreso real disponible,* como los impuestos indirectos diferenciados y el subsidio del precio de bienes y tarifas de servicios ampliamente consumidos por los grupos de menores ingresos;

En cuarto lugar, establece políticas de redistribución que intervienen en el *eslabón entre el ingreso real disponible y el bienestar en un sentido amplio,* es decir las condiciones cualitativas de trabajo, recreación, acceso a bienes públicos urbanos y culturales, calidad del medio ambiente, libertad personal, capacidad de influir en las decisiones políticas y administrativas. Se trata aquí de la provisión de bienes públicos sin sustitución cercana por bienes privados al alcance de las personas de más altos ingresos. Una amplia provisión de bienes públicos urbanos y de infraestructura social y cultural es un componente de gran relevancia en las políticas redistributivas realizadas por las sociedades que procuran obtener grados crecientes de acceso universal a los componentes del bienestar.

Las disparidades espaciales de crecimiento y su disminución. En las últimas décadas se ha venido ampliando la reflexión sobre el porqué y como los agentes y las actividades económicas se distribuyen en el espacio de modo no uniforme, creando asentamientos de mayor o menor densidad, generando centros y periferias, concentraciones productivas, ciudades y poblados[147].

Las indivisibilidades de determinados procesos productivos y los rendimientos crecientes que de ellas derivan, se han visto reconocer un rol creciente en la emergencia de econo-

[147] Para una reseña de las teorías convencionales de la localización productiva, ver John P. Blair y Robert Premus, "Location theory", en *Theories of Local Economic Development,* Sage Publications, Newbury Park, 1993.

mías de aglomeración que miden las ventajas obtenidas por los agentes económicos a raiz de su proximidad geográfica. Un razonamiento semejante al de la incidencia de las externalides positivas en la llamada *teoría endógena del crecimento*, puede mencionarse a propósito de lo que lo que Paul Krugman, en la tradición de Alfred Marshall, ha llamado *la nueva geografía económica.*. Se trata de la constatación de la cada vez mayor incidencia de los aspectos espaciales en la asignación de recursos y de la ampliación de las brechas de la distribución territorial de la actividad económica en condiciones de mercado, es decir la desigualdad inter-regional.

En palabras de Krugman: "Debido a las economías de escala, los empresarios tienen un incentivo a concentrar la producción de cada bien o servicio en un número limitado de lugares. Debido a que la realización de transacciones en el espacio comporta unos costos, los lugares preferidos por cada empresa individual son aquellos en que la demanda es grande o la oferta de factores es particularmente conveniente -que, en general, serán los lugares que también elegirán las otras empresas. Por este motivo, la concentración de la industria, una vez creada, tiende a autosostenerse"[148]. La mezcla de externalidades positivas y, cada vez más intensamente, negativas que provoca la concentración territorial de la actividad económica hacen de las estrategias de ordenamiento del territorio una dimensión fundamental de la política pública, al margen del mercado y como condición creciente de su propio funcionamiento, pues a las economías de escala que genera la aglomeración se superponen las deseconomías de escala propias de asentamientos humanos en los que la provisión de bienes públicos escasea y los costos de transacción aumentan de modo generalizado[149].

---

[148] Paul Krugman, *Geografía y comercio,* Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1992.

[149] Pierre H. Derycke y Jean M.Huriot, "Microéconomie et espace: quelle intégration?", *Revue Economique,* 47, 2, 1996.

La política de disminución de las disparidades territoriales debe sustentarse en el largo plazo no sólo en la descentralización fiscal sino en la promoción del desarrollo regional a partir de los actores locales y regionales e involucrando al nivel central del Estado. Se puede entender por desarrollo regional "el cambio en la productividad regional medida por la población, el empleo, el ingreso y el valor agregado manufacturero" y "el desarrollo social en áreas como la calidad de la salud pública y la asistencia social, la calidad del medio ambiente y la creatividad" [150]. El desarrollo regional es entonces un objetivo a obtener que incluye una dimensión económica y una dimensión social y ambiental.

En términos de políticas públicas operativas, estimular el desarrollo regional supone, siguiendo a Lacour[151], una acción global de ordenamiento del territorio nacional mediante:

- "la aplicación espacializada de las políticas estatales", lo que supone introducir la dimensión de corrección de las disparidades territoriales en toda la gama de acciones públicas del Estado central que tienen impacto en el comportamiento de las economías regionales y locales, en especial en las políticas de obras públicas de interés nacional;
- la "atención particular acordada a un espacio particular por un problema particular", con mecanismos específicos de atención a situaciones coyunturales de desequilibrio, en especial las crisis territoriales de desempleo; y
- "una acción que busca una verdadera estrategia de desarrollo de un espacio", incluyendo la gama de in-

[150] Arthur C. Nelson, "Theories of Regional Development", en *Theories of Local Economic Development*, , Sage Publications, Newbury Park, 1993.

[151] Christian Lacour, *Aménagement du Térritoire et Développement Régional*, Dalloz, Paris, 1983.

tervenciones públicas orientadas a facilitar a mediano ylargo plazo la reconversión productiva de actividades declinantes hacia actividades emergentes.

Los factores explicativos del crecimiento regional son variados y complejos[152]. Sin embargo, la experiencia parece indicar que intervienen de manera significativa el estado regional de las infraestructuras (especialmente en transportes y telecomunicaciones), la existencia de una fuerza de trabajo calificada y de centros de formación apropiados, así como el acceso al crédito y las condiciones tributarias, incluyendo las primas fiscales de localización industrial[153].

Estas variables inciden en la inversión y en la localización territorial de las empresas y deben por tanto ser *objeto principal* de las políticas de desarrollo regional orientadas a la disminución de las disparidades de crecimiento. Los mecanismos de transferencia fiscal interregional o del nivel central al nivel regional debieran, en consecuencia, centrar sus objetivos en las mencionadas acciones.

---

[152] Comisión de las Comunidades Europeas, *Las regiones en la década de los 90* , Bruselas, 1991.

[153] Ver al respecto Mario Polèse, *Economie Urbaine et Régionale. Logique spatiale des mutations economiques*, Economica, Paris, 1994.

CAPÍTULO 7

LOS DILEMAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El Estado-Nación es expresión de soberanía, pero dentro de ciertos límites. Uno de ellos es el de la capacidad del gobierno de movilizar recursos para financiar la actividad estatal. Es por ello que la tributación está en el corazón del proceso político. Ha sido históricamente un factor esencial en la conformación de imperios y Estados. No ha estado ausente como motivación de las conquistas coloniales (recuérdese "el quinto real" del imperio español, tributo obligatorio de 20% sobre las riquezas trasladadas a la metrópoli).

Puede considerarse que en las democracias contemporáneas los impuestos son el precio a pagar por una sociedad civilizada. El objetivo principal de la tributación es financiar el gasto público. El financiamiento público está constituido por las contribuciones obligatorias (impuestos, tarifas y cotizaciones salariales) y por el endeudamiento, y en algunos casos por emisión de moneda. Pero su componente fundamental son los impuestos. La presión o carga tributaria se mide como el porcentaje que representa la suma de impuestos recaudados por los distintos niveles de gobierno respecto del valor a precios de mercado

del Producto Interior Bruto. Cada impuesto tiene una base de cobro determinada por las estructuras de administración tributaria en los distintos países (ingresos personales, utilidades empresariales, valor de la propiedad, valor de los bienes sujetos a transacción) y una tasa (proporción medida en porcentaje) que se aplica a esa base.

Cuadro 12: Ingresos tributarios en porcentaje del PIB, 1975-2005

Países	1975	1985	1990	2000	2005
EE.UU.	**25,6**	**25,6**	**27,3**	**29,9**	**27,3**
Japón	**20,9**	**27,4**	**29,1**	**27,0**	**27,4**
Corea	**15,1**	**16,4**	**18,9**	**23,6**	**25,5**
EU 15	**32,1**	**37,4**	**38,0**	**40,4**	**39,7**
Suecia	41,6	47,8	52,7	52,6	50,7
Dinamarca	38,4	46,1	46,5	49,4	50,3
Francia	35,4	42,8	42,0	44,4	44,1
Reino Unido	35,3	37,6	36,3	37,3	36,5
Alemania	34,3	36,1	34,8	37,2	34,8
España	18,4	27,2	32,5	34,2	35,8
Irlanda	28,7	34,6	33,1	31,7	30,6
América Latina (*)	-	**13,8**	**12,0**	**15,1**	**17,0**
Brasil	-	24,0	26,4	30,4	33,4
Argentina	-	18,3	16,1	21,5	26,8
Chile	-	18,5	15,4	17,7	18,2
Perú	-	14,8	11,6	13,9	15,1
México	-	11,1	12,6	12,1	11,0
Haití	-	-	7,3	7,9	9,7

(*) Para América Latina, los ingresos son los del Gobierno General. Para los países de la OCDE, se considera los ingresos totales.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics,* y CEPAL.

Las bases económicas más utilizadas para recaudar impuestos en los Estados modernos son:

– las *transacciones de mercado* (compra y venta de bienes y servicios, importaciones de bienes), gravámenes que se denominan *impuestos indirectos*. Los impuestos más importantes de este tipo son el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos generales (como en

EE.UU.) o específicos a las ventas (como en la mayoría de los países), así como los impuestos aduaneros (estos últimos han venido perdiendo importancia en muchos países dadas las liberalizaciones comerciales sucesivas);

– los *ingresos o renta del capital y los ingresos o renta del trabajo,* (que dan lugar al impuesto a la renta de las personas y al impuesto a la renta de las empresas, de recaudación separada en la mayoría de los países o integrada en países como Francia y Chile), así como el *valor de la propiedad* (mobiliaria o inmobiliaria), gravámenes que se denominan *impuestos directos.*

El tamaño del gobierno y la tributación tienden a crecer a medida que se desarrollan las economías. La expansión impositiva, es decir el crecimiento de los impuestos a un ritmo mayor que la economía, acompaña tasas de crecimiento del PIB estables o crecientes. Esto es un resultado de la transformación de las economías desde estructuras de producción tradicionales a estructuras modernas, proceso que disminuye el costo marginal de la tributación y permite aumentar las tasas de impuestos, sin perjuicio de la expansión de la expresión política y de las presiones por mayor gasto público a medida que las democracias maduran[154].

En América Latina, los niveles de recaudación son relativamente bajos (17% del PIB en promedio en 2005), aunque crecientes, una vez concluida la ola neoliberal de los años 1980-1990 que se propuso disminuir la carga tributaria. Esta carga (incluyendo cotizaciones obligatorias) oscila en 2005 entre un 10% del PIB en Haití y un 33% del PIB en Brasil. En contraste, la carga tributaria total de los países de la OCDE ha aumentado sustancialmente en

[154] Ver la evidencia histórica en Alex Mourmouras y Peter Rangazas, « Fiscal Policy and Economic Development », *IMF Working Paper*, wp/08/155, junio 2008.

los últimos 40 años, pasando de 26% del PIB en 1965 a 30% en 1975 y a 36% en 2005. La carga tributaria de los países desarrollados varía hacia 2005 entre un 25% y un 50% del PIB, con países con menores gastos públicos e impuestos que los financian -como Estados Unidos, Japón y Corea[155]- junto a países intermedios -como la mayoría de los europeos- y otros países con una alta carga tributaria -como Suecia, Dinamarca y Francia.

PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA

Un sistema tributario debe idealmente reunir las condiciones de *suficiencia* (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), de *simplicidad* (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), de *equidad* (distribuirse con justicia entre los contribuyentes) y *eficiencia* (no distorsionar significativamente la actividad económica).

Las diversas estructuras tributarias de los países son el reflejo de la manera en que el precio del financiamiento público se distribuye entre los individuos que pertenecen a una sociedad, de acuerdo a determinados principios. Un primer principio de justicia tributaria es el de la "equidad horizontal" (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Asociado a este se encuentra el "principio del beneficio": a cada impuesto se asocia un servicio o conjunto de servicios determinados, así como a un precio se asocia en el mercado un bien específico. Por

[155] Corea es uno de los exponentes del "milagro asiático", con tasas de crecimiento desde los años sesenta que lo llevó a ser hoy un país desarrollado en términos de PIB por habitante. Como otros, ha incrementado de manera importante su carga tributaria desde 1975, siguiendo el patrón de comportamiento según el cual a mayor desarrollo mayor carga tributaria.

su parte, tiene también relevancia el "principio de la capacidad de pago", que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar un principio de "equidad vertical".

Las estructuras tributarias se constituyen en base a una multiplicidad de impuestos. Una estructura es *progresiva* si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Si por ejemplo los impuestos para una familia con 10 000 unidades de ingreso anual representan un 20% del ingreso y los impuestos para una familia con 100 000 unidades de ingreso representan un 30% del ingreso, entonces la estructura tributaria entre estos tramos de ingreso es progresiva. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso. Los impuestos directos de tasa creciente según los ingresos sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los impuestos indirectos de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista los impuestos indirectos son regresivos, aunque si el consumo está concentrado en las familias de más altos ingresos, en términos absolutos estas paguen más impuestos que las familias más pobres y por tanto contribuyan con más recursos a financiar el gasto público que estas últimas si consumen muy poco.

En América Latina son particularmente bajos los impuestos directos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas. En lo países desarrollados los impuestos a la renta alcanzan una proporción del PIB sustancialmente mayor (13,4% del PIB en la UE, 11,1% en EE.UU. en 2003, según la OCDE), con el caso danés (28,5%) como paradigma del peso sustancial de es-

te impuesto redistributivo. Japón, al otro lado de la escala, evidencia una cifra más modesta (7,7%). Se ha evidenciado una tendencia generalizada a la disminución de las tasas del impuesto a la renta de personas y empresas en el pasado reciente, aunque en volumen su participación en la recaudación total en 2005 sea similar a la 1965.

Cuadro 13: Composición de los Ingresos Tributarios en el área de la OCDE (en %)

Tipos de impuestos	1965	1975	1985	1995	2005
Impuestos al Ingreso Personal	26.2	29.8	29.7	27.1	24.6
Impuestos al Ingreso Corporativo	8.8	7.6	8.0	8.0	10.3
Contribuciones a la Seguridad Social	17.6	22.0	22.1	24.7	25.6
Impuestos a las planillas de sueldos	1.0	1.3	1.1	0.9	0.8
Impuestos a la Propiedad	7.9	6.3	5.2	5.5	5.6
Impuestos al Consumo	38.4	32.8	33.7	32.4	31.9
De los cuales IVA y Ventas	*13.6*	*14.5*	*16.4*	*17.7*	*18.9*

Fuente: OECD, Revenue Statistics 1965-2006

En EE.UU. hasta 1980 el gobierno federal captaba hasta un 70% de los ingresos más elevados de las personas. Bajo los gobiernos republicanos, primero el *Economic Recovery Tax Act* de 1981 redujo esa tasa a 50%, y el *Tax Reform Act* de 1986 la redujo todavía más a 33%., aunque amplió la base del cobro, especialmente en el área de las ganancias de capital, compensando en parte la declinación de la tasa. Luego fue elevada a 39.6% en el primer gobierno de Clinton, y luego reducida bajo Bush a cerca de 34%, es decir menos de la mitad de su monto de 1980. Otros países desarrollados emularon esta tendencia, con menor amplitud, así como la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. En el Reino Unido, la tasa de imposición marginal (aplicable al tramo de ingreso más alto) bajo los gobiernos laboristas había llegado hasta un 83% de tasa máxima y a un 98% para los ingresos del capital. Con los gobiernos conservadores a partir de 1979 la tasa máxima

pasó a 40%. En Suecia, paradigma del *Estado de Bienestar*, la tasa máxima para los ingresos alcanzó un 76%, para caer a partir de 1991 a 30% para los ingresos del ahorro y a 51% en el caso de los ingresos del trabajo[156].

Sin embargo, como se reseñó en el capítulo 1, el contrato social en los países capitalistas industrializados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios públicos estatales y transferencias redistributivas a través del impuesto progresivo y el gasto público. Este tipo de intervención estatal no impidió el crecimiento de dichos países ni su transformación en los más prósperos del mundo, como lo refleja la magnitud de su PIB por habitante.

La recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina apenas alcanza, en promedio, al 1,2% del PIB. Este impuesto, sujeto a múltiples exoneraciones que suelen privilegiar a las rentas de capital, es de alta progresividad, pero como lo indica su baja recaudación, tiene muy poca capacidad redistributiva. En lo que se refiere al impuesto a la renta de empresas, es un hecho que a nivel mundial la movilidad del capital no solo ha reducido las tasas nominales, sino que para atraerlo han proliferado tratamientos especiales que han erosionado la base del gravamen. En efecto, la liberalización económica y la integración de mercados han producido algunos cambios estructurales en el impuesto. Por ejemplo, en 1918, el impuesto a la renta empresarial en los Estados Unidos rendía cuatro veces más que el impuesto a la renta personal, que solo afectaba a los muy pudientes; hacia 1950 ambos recaudaban lo mismo; pero ya en 1980 las personas físicas pagaban cerca de cuatro veces más que las empresas, lo que sigue sucediendo hasta la fecha.

---

[156] Ver "Eléments de comparaison internationale", *Etudes des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages*, La Documentation Française, Paris, 1996.

En América Latina, la tasa del impuesto de renta corporativo promedio en la región es del 29%. El impuesto al valor agregado (IVA), del cual provienen el 50% de los ingresos fiscales en Latinoamérica, promedia una tasa de 15%.

TRIBUTACIÓN, INCIDENCIA Y EFICIENCIA

La tributación incide en el comportamiento de los agentes económicos en las economías de mercado. En los mercados competitivos en equilibrio parcial, la incidencia de un impuesto (es decir si lo paga el consumidor o el productor) depende de la elasticidad precio de la oferta y de la demanda. Un impuesto sobre el consumo de bienes no es pagado en absoluto por los consumidores si la curva de demanda es perfectamente elástica o por los productores si la curva de oferta es perfectamente elástica. Y viceversa. La incidencia de un impuesto sobre los factores de producción (capital o trabajo) en un mercado competitivo depende también de la elasticidad de la oferta y la demanda por el factor.

Efecto ingreso y efecto sustitución. Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia. La tributación puede tener costos económicos negativos y provocar la llamada "pérdida irrecuperable de eficiencia". Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consunidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado "efecto sustitución". El efecto de cualquier impuesto puede ser descompuesto entre un

efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. Existe un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a los impuestos de cuantía fija (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que hacen o de sus habilidades, de sus ingresos, su trabajo, su consumo o su ahorro), pero no un efecto sustitución. Por eso se entiende que el impuesto óptimo es el de cuantía fija *per cápita*, pues por construcción no puede "distorsionar" la asignación de recursos. El problema es que pagarían lo mismo muy ricos y muy pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. En el límite, personas muy pobres verían la totalidad de sus ingresos volatilizados por el impuesto.

Existe otro conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan, y que son más verosímiles de aplicar. Este es especialmente el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades algunos entes privados. Los impuestos sobre actividades que provocan daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales corresponden a esta categoría. Para que cumplan con sus fines, estos impuestos deben no tener una lógica esencialmente recaudatoria, por lo que se debe evaluar siempre sus costos (especialmente los administrativos) y sus beneficios, habida cuenta de la dificultad de cuantificar las externalidades.

Como segundo mejor, se entiende que provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución los impuestos indirectos, mientras los impuestos directos a los ingresos del capital y el trabajo serían distor-

sionadores y disminuirían la oferta de ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

Se suele sobreestimar estos efectos y postular que debido al efecto distorsionador que se atribuye genéricamente a los impuestos y a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría un menor crecimiento económico. Mayores tasas tributarias afectarían negativamente la tasa de retorno de la inversión y sus niveles y, por esta vía, reducirían el crecimiento. Incluso algunos sostienen que la desigualdad económica es esencialmente benéfica al aumentar los incentivos de incremento de la productividad.

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Analíticamente, opera el llamado "efecto ingreso": cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto trabajar más.

Estimaciones empíricas sobre los efectos desincentivantes de la tributación. Los estudios empíricos recientes confirman que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. Aunque siempre las conclusiones en este temas son controversiales, Thomas Picketty afirma que "el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivantes sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de

redistribución"[157]. Recientes estudios para Francia, en donde los gobiernos de izquierda primero aumentaron las tasas marginales para los sectores de más altos ingresos del impuesto a la renta y luego los gobiernos de derecha los disminuyeron, revelan que los ingresos declarados por los contribuyentes afectados no variaron. Otros estudios para EE.UU. demuestran que las fuertes alzas aplicadas por Clinton en 1993 de las tasas superiores del impuesto a la renta no tuvieron ningún efecto significativo sobre la tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años precedentes[158].

¿Cuan progresivo debe entonces ser el impuesto? La respuesta no es simple y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente rico ante altas tasas de impuestos, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos.

Tradicionalmente, han existido tres enfoques en la materia, siguiendo a Joel Slemrod[159]. Bajo el principio del beneficio (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible. No obstante, esto no es posible para los bienes públicos puros, que por definición no admiten un cobro por su uso, como la defensa o la justicia. Cabría suponer que se beneficia de ellas más el rico que posee bienes que de ese modo son defendidos por las instituciones mencionadas, mientras lo son menos los pobres que no poseen bienes a ser defendidos, pero establecer la

---

[157] Thomas Piketty, *L´économie des inégalités,* La Découverte, Paris, 1997.

[158] Ver Thomas Piketty, "Trop d´impôt ou trop d´idéologie?", en Débats, *Libération*, 16 de noviembre 1998.

[159] Joel B. Slemrod, "Progressive Taxes", en http://www.econlib.org/library/Enc/ProgressiveTaxes.html.

exacta relación entre pago y beneficio es difícil de cuantificar. En cualquier caso el principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

Bajo el principio de la capacidad de pago, la carga tributaria de cada cual debiera estar relacionada no con lo que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la posibilidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica. Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 10 000 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

Según el principio utilitarista, la carga tributaria debe ser asignada procurando maximizar el bienestar social agregado. Francis Edgeworth mostró que si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador destruiría el incentivo a trabajar,

ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. El principio de la igualdad distributiva tendría que transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumentarían el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos. Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima que se inspiran en el principio utilitarista ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

¿Cuan importante es ese daño? Para los economistas liberales sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el residual, que financia pocas actividades con pocos impuestos. Martin Feldstein y Michael Boskin han propiciado en las administraciones republicanas en EE.UU. disminuciones de impuestos, inspirados además en la llamada Curva de Laffer, según la cual rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y por esa vía aumentarían la masa de impuestos recaudada. (no es más que la ley de los rendimientos decrecientes aplicada a la política tributaria). Sin embargos, después de una década bajo los efectos de dos rebajas tributarias importantes, otros economistas dudan que la política tributaria tenga mucho efecto sobre la inversión o el ahorro al constatar que en EE.UU., la tasa de ahorro personal disminuyó entre 1980 y 1987, a pesar de las rebajas tributarias sobre los retornos del ahorro, y comenzó a recuperarse cuando se introdujeron restricciones a los incentivos tributarios al ahorro[160].

---

[160] Alan Auerbach y Kevin Hassett. "Investment, Tax Policy, and the Tax Reform Act of 1986." en *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986,* editado por Joel Slemrod. 1991.

Por su parte, Barry Bosworth y Gary Burtless, encontraron que las reducciones en las tasas marginales del impuesto coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero concluyeron que la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante la década estudiada[161]. Una de las razones de sus cautelosas conclusiones sobre el papel de las rebajas tributarias es que los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo en una amplia magnitud incluso con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Asimismo, los contribuyentes de altos ingresos respondieron a sustancialmente menores tasas de impuestos cambiando la distribución en el tiempo de sus ventas de activos y abandonando estratagemas financieras. Así, la experiencia reciente en EE.UU. mostró que las tasas marginales del impuesto importan, pero no tanto como se suponía o en la dirección que se suponía por los promotores de las rebajas tributarias.

El gasto público que incrementa el capital físico y humano y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento. El **efecto desincentivante de los impuestos que los financian parece ser mucho menor** que lo previsto por la teoría convencional. No de otro modo se explica que muchos países de altos ingresos per cápita tengan las grandes cargas tributarias que sustentan masivos volúmenes de gasto público. En palabras de Vito Tanzi y Howell Zee, del FMI: "la conclusión general que se puede extraer es que la evidencia empírica sobre la relación entre tributación y crecimiento es mucho más débil que lo que la teoría hubiera llevado a uno a esperar".[162]

---

[161] Citados por Slemrod, op.cit.

[162] Vito Tanzi y Howell H. Zee, "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 38, 1998.

Diversas mediciones revelan también que las variables institucionales y las regulaciones públicas (protecciones laborales, salario mínimo, centralización de negociaciones) no tienen el rol esencial que algunos les atribuyen respecto al nivel de desempleo en las economías mixtas desarrolladas[163]. La regulación estatal que protege el empleo tiene poco impacto en el nivel de desempleo, aunque si incide en una menor velocidad de rotación de la mano de obra y una mayor duración promedio del desempleo. La disminución de las prestaciones de los seguros de desempleo tiene un impacto débil sobre el nivel de desempleo. Sistemas generosos han podido cohabitar con niveles de desempleo débiles, particularmente en Europa del Norte. Los resultados empíricos tampoco establecen una relación directa entre sindicalización y desempleo. Los sindicatos juegan en cambio un rol nivelador en materia de dispersión de salarios. En cuanto al salario mínimo, la evidencia tampoco arroja conclusiones definitivas y en diversos casos altos salarios mínimos conviven con bajas tasas de desempleo. Si bien las reglamentaciones estatales pueden jugar un rol en la explicación del nivel y evolución del desempleo, éste parece tan débil que no llega verdaderamente a explicar las diferencias entre países ni las razones de éxito de algunos. En materia de desempleo son en definitiva las dinámicas macroeconómicas y el "reparto social del trabajo" lo que explican su evolución.

No todo gasto público se justifica ni todo impuesto está exento de efectos desincentivantes sobre la actividad económica. En palabras de Lindert, "según todas las apariencias, es a través de los gastos públicos escogidos y preservando, en los propios programas sociales, estímulos para el crecimiento, que los países en los que los gastos so-

[163] Jean Paul Fitoussi, Olivier Passet y René Fressynet, *Rapport du Comité D´Analyse Economique*, www.premier-ministre.gov.fr.

ciales son elevados han podido reducir su costo"[164]. Cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos eventuales en dicha eficiencia en la dinámica productiva de la empresa provocados por las externalidades positivas que financian. Cuando se trata de redistribuciones que no inciden directamente en la empresa, los costos de eficiencia asignativa son tanto menores como adecuados son los sistemas de recaudación tributaria para minimizar las distorsiones en los incentivos, así como capaces son las agencias públicas de prestar sus servicios al mínimo costo. Existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, las con mayor expansión en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y recursos humanos, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. Incluso la aplicación de tributos considerados "desincentivadores" (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento[165]. De acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad (se supone en el enfoque neoliberal que reducir la

---

[164] Peter Lindert, "Does social spending deter economic growth?, *Challenge* , mayo-junio 1996. A estas políticas públicas de tipo redistibutivo con consecuencias fiscales puede agregarse la propuesta de intervenir el mercado de trabajo no con salarios mínimos sino con ingresos mínimos compuestos por el salario de equilibrio de mercado y un complemento financiado fiscalmente para alcanzar el nivel del ingreso mínimo definido socialmente. La política francesa y alemana de subsidiar los aportes patronales a la seguridad social para disminuir el costo del empleo no calificado tiene una inspiración semejante.

[165] Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney, Norman Gemmel,,"Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics 74*, 1999, pp. 171-190.

tributación al ingreso incentiva la productividad) revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos[166]. La afirmación que los impuestos *per se* hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. De nuevo en palabras de Peter Lindert:

> "Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han "demostrado" y "encontrado" que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo[167].

Y el costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal estrucrtural, decaimiento de la infraestructura, inadecuada inversión en investigación, educación y salud. Y por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

---

[166] Joel B. Slemrod, Jon Bakija, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, The MIT Press, 2004.

[167] Peter H. Lindert, "The Welfare State Is the Wrong Target: a Reply to Bergh", *Econ Journal Watch*, 3, 2, Mayo 2006, pp 236-250.

CAPÍTULO 8

FRENTE A LA GRAN RECESIÓN

La que ya se ha denominado "la gran recesión", es decir la crisis desencadenada en 2008, ha vuelto a recordar con dramatismo una evidencia incómoda para el pensamiento económico ortodoxo: los mercados de capitales, pero también los mercados de productos y del trabajo, cuando son librados a su suerte, oscilan y no siempre convergen a posiciones de estabilidad. Los mercados no solo contribuyen a la expansión económica al canalizar el motivo de lucro y el intercambio descentralizado, informando a consumidores y productores a través del sistema de precios, sino también a que la producción experimente crisis periódicas, entre otras razones por que suele entregar a los agentes económicos información equivocada, asimétrica o limitada. Estas crisis provocan grandes redistribuciones de recursos, desplazan a los productores de menos poder y dejan en situación de desempleo cíclico o estructural a proporciones más o menos importantes de la fuerza de trabajo. Los mercados son miopes en el largo plazo y muy vulnerables en el corto plazo a impactos de diversa índole: de precios, tecnológicos, sociales, naturales y también políticos.

UNA LARGA HISTORIA DE CRISIS PERIÓDICAS

La actual es al menos una expresión más de las crisis periódicas, especialmente financieras, del capitalismo, es decir de aquel sistema económico cuyo fundamento es la maximización de la rentabilidad del capital. Es verdad que un cierto dogmatismo que se ha reclamado impropiamente de Marx anunció con demasiada frecuencia la crisis final del capitalismo durante el siglo 20. Y que Immanuel Wallerstein declarase frente a la actual crisis que "el capitalismo llega a su fin", pues "las posibilidades de acumulación real del sistema han alcanzado sus límites". Su argumento es que "el capitalismo, desde su nacimiento en la segunda mitad del siglo XVI, se nutre del diferencial de riqueza entre un centro en el que convergen las ganancias y periferias (no necesariamente geográficas) cada vez más empobrecidas"[168]. Y esas periferias en Asia y América Latina crean ahora, en su visión, un desafío insuperable para la "economía-mundo" creada por Occidente, que ya no puede controlar los costos de la acumulación (en precio de la mano de obra, materias primas e impuestos). Wallerstein cree que en 40 años más un nuevo sistema habrá emergido, sin que esté claro si será más igualitario o más violento que el capitalismo.

Este análisis de las crisis del capitalismo mediante la hipótesis de la tendencia a la compresión de la tasa de ganancia y la dificultad de valorización del capital no es coincidente empíricamente con la mantención y en algunos casos el incremento en las últimas tres décadas de los ingresos del capital respecto de los del trabajo en las economías capitalistas maduras. En este sentido, puede enunciarse la hipótesis inversa: la capacidad del capitalismo de generar excedentes, especialmente mediante la renta tecnológica y la extracción de recursos naturales, crea las con-

[168] Immanuel Wallerstein, "Le capitalisme touche a sa fin", *Le Monde,* 13-10-2008.

diciones periódicamente para la existencia de burbujas y riesgos financieras en unas u otras áreas de la actividad de acumulación de capital. Y no debe olvidarse a Eric Hobsbawm en su reflexión sobre las eventuales salidas a la crisis actual: "tenemos los mismos incentivos que habían en los '30: si no se hace nada, el peligro político y social es profundo y eso es, después de todo, la forma en que el capitalismo se reformó a sí mismo durante y después de la guerra, bajo el principio de 'nunca más' a los riesgos del 30"[169].

En todo caso, la evidencia indica que la expansión no regulada de la acumulación de capital y las crisis financieras (bursátiles, cambiarias, bancarias) van de la mano. En efecto, el valor de un activo financiero depende de la evaluación de los flujos de ingresos futuros que puede generar, los que inevitablemente tienen un grado de variabilidad que puede llegar a invalidar el cálculo económico racional, y del resultado esperado de la inversión, precipitando la caída de uno u otro agente económico. Y tomar riesgos con recursos propios o de los demás es la esencia del capitalismo, que ha demostrado ser un sistema económico dinámico pero a la vez inestable, depredador de recursos naturales y concentrador de ingresos cuando no es objeto de regulaciones en la materia.

La idea de la economía neoclásica convencional según la cual los mercados de capitales no intervenidos aseguran una mejor asignación de recursos al canalizar los ahorros disponibles a sus usos más productivos, incrementando el crecimiento y el bienestar, no tiene fundamento empírico. Así lo confirma la historia económica desde la crisis de las bulbas de tulipas de 1634 en Holanda, la de la South Sea Company de 1720 en Inglaterra, las ocho creadas por las guerras europeas entre 1713 y 1820 y así sucesivamente, in-

---

[169] Eric Hobsbawm ,"¿Qué opina Hobsbawm sobre la crisis?", *Redacción BBC Mundo*, Octubre 2008.

cluyendo la gran depresión de 1929. El capitalismo entró en crisis muchas veces, como predijo Marx, pero fue capaz de recuperarse. E incluso de tener épocas de oro, como la de la posguerra, gracias a las ideas de Keynes para superar el equilibrio de subempleo. La crisis cambiaria en 1971 y el estancamiento con inflación de los años setenta fueron superados mediante la globalización acelerada. Las tecnologías de la información dieron vitalidad al capitalismo, con la innovación y la "destrucción creativa" de Schumpeter trasladando recursos hacia usos más productivos. Pero siempre con una piedra en el zapato, el comportamiento cíclico de la economía. De acuerdo a David Romer, antes de llegar a la gran crisis de 2008, en EE.UU. se produjeron 10 recesiones entre 1948 y 2001, período en el cual el tiempo transcurrido entre el final de una recesión y el inicio de la siguiente osciló entre cuatro trimestres y diez años[170].

La naturaleza inestable del capitalismo ya había sido puesta en cuestión por Hyman Minsky y su *Teoría de la inestabilidad inherente*: en tiempos de prosperidad se desarrolla una euforia especulativa y aumenta el volumen de crédito hasta que los beneficios producidos no logran pagarlo, y se produce la crisis financiera. El resultado es una contracción del crédito que afecta más allá de los agentes económicos insolventes y que incluye a empresas que sí pueden enfrentar el servicio de su deuda, momento en que la economía entra en recesión: "una característica fundamental de nuestra economía es que el sistema financiero oscila entre la robustez y la fragilidad, y esa oscilación es parte integrante del proceso que genera los ciclos económicos"[171]. Durante los auges, los bancos con

---

[170] David Romer, *Macroeconomía avanzada,* Mc Graw Hill, Madrid, 2006.

[171] Hyman Minsky, "The Financial Instability Hypotesis", Working Paper n° 74, Mayo 1992, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College y *Stabilizing an Unstable Economy*, MacGraw-Hill, New York, 2008.

una alta relación crédito/capital propio (apalancamiento, en la jerga financiera) incitan a burbujas de créditos, mientras que en un colapso de créditos estos tienen que desapalancarse más rápido, generando una espiral de contracción del crédito y un efecto recesivo en la economía real más o menos prolongado.

Todo sistema financiero robusto, según Minsky, experimenta una tendencia natural a convertirse en un sistema financiero frágil, debido a los incentivos que supone el endeudamiento cuando la tasa de interés es baja: mayor rentabilidad, posibilidad de inversión y revalorización de activos: "el sistema de mercado de determinación de las relaciones financieras y de valoración de activos entrega señales que conducen al desarrollo de relaciones conducentes a la inestabilidad y a la realización de la inestabilidad. Los períodos de estabilidad (o de tranquilidad) de una economía capitalista moderna son transitorios"[172].

Entre 1970 y 2003, han ocurrido 117 crisis bancarias sistémicas en 93 países[173]. La liberalización interna aumenta la probabilidad de una crisis bancaria, la que aumenta todavía más con liberalización financiera externa. Además, Lall, Cardarelli y Elekdag argumentan que el impacto económico de los "shocks" financieros puede ser mayor en los países con mercados financieros más sofisticados[174]. El estudio observa 113 episodios de "stress" financieros en 17 países durante las últimas tres décadas. Los autores encuentran que es probable que las crisis fi-

---

[172] Hyman Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, MacGraw-Hill, New York, 2008 [primera edición Yale University Press, 1986), p.ix.

[173] "Banking Crises Database", Gerard Caprio, Daniela Klingebiel, Luc Laeven, and Guillermo Noguera, An update of the Caprio-Klingebiel Database (1996, 1999), Octubre 2003, en *http://www1.worldbank.org/finance/html/database_sfd.html.*

[174] FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2007, nota preparada por Roberto Cardarelli, Selim Elekdag y M. Ayhan Kose, en http://www.nodo50.org/globalizate/fmi171007.pdf

nancieras causen problemas tanto en los países con sistemas financieros sofisticados como en los países en que dominan los préstamos bancarios tradicionales. Pero esas crisis son más severas en países con sistemas financieros desregulados de tipo anglo-sajón, a causa de que sus préstamos son más procíclicos. Que la detención de los auges de actividad económica, normalmente por incrementos en la tasa de interés de corto y largo plazo que cambian las relaciones de valor-presente, junto a incrementos salariales y de precios de insumos que erosionan las utilidades y la capacidad de validar las decisiones pasadas, conduzca a una crisis financiera, una deflación de la deuda y una depresión profunda o bien a una recesión no traumática, dependerá de la liquidez global de la economía, el tamaño relativo del gobierno y la extensión de la acción del prestamista en última instancia (bancos centrales y organismos multilaterales). Así, el efecto de una contracción dependerá de características estructurales y de la política económica seguida.

LA DESREGULACIÓN FINANCIERA Y LA CRISIS

Los excesos financieros se producen a menudo como secuela de innovaciones tecnológicas: es el caso del boom y caída de los ferrocarriles en el siglo XIX hasta la burbuja del "puntocom" de 2001. Además, el dinero barato promueve prestar mucho más allá del capital propio (mientras la relación usual de un banco de depósito es entre 10 y 12 veces, los bancos de inversión llegaron recientemente a prestar hasta 40 veces su capital), lo que fomenta el alza de precios, lo que promueve a su vez un mayor apalancamiento.

Estados Unidos había vivido hasta 2007 un período de prosperidad de más de un quinquenio, acompañado de un ahorro mundial en expansión y de energía barata. Pero se preparaba la crisis, con los préstamos hipotecarios a

millones de hogares de ingresos inestables garantizados con el valor de casas que se suponía no bajarían de precio y una política monetaria que proveyó liquidez abundante. Esta mezcla explosiva estalló al aumentar los impagos hipotecarios, caer el precio de las viviendas y emerger un déficit de capitalización bancaria.

A fines de 2004, el entonces jefe del banco central estadounidense decía que "es improbable que exista una severa distorsión en los precios del sector inmobiliario". En 2009, el mismo Alan Greenspan comentó: "No me di cuenta hasta que ya era tarde". A Greenspan se le atribuye haber respondido a las diferentes crisis financieras estimulando la liquidez monetaria. La crisis asiática, el *crash* de las empresas de Internet, de grandes fondos de inversión, o los problemas del sector inmobiliario fueron todos tratados por Greenspan inyectando liquidez. Pero es probable que este enfoque haya evitado más problemas que los que creó.

Donde se equivocó es en que confió en exceso en la innovación financiera: "Los consumidores americanos se beneficiarían si los bancos les ofrecen productos hipotecarios más variados y más alternativas que las hipotecas tradicionales a tasas fijas de interés", declaró en 2004. Si bien los reguladores de diferentes países intentaron coordinar sus actividades, la explosiva globalización financiera hizo muy difícil que los funcionarios que operan desde un solo país puedan tener una visión adecuada de los mercados que regulan. La insuficiencia en la supervisión financiera contribuyó a crear la crisis, no identificando riesgos que luego se expandieron a una velocidad sorprendente en toda la economía mundial, fragilizando a partir de agosto de 2007 a muchos de los principales bancos en el mundo al entrar en problemas el mercado inmobiliario. Contribuyó también a la inestabilidad el que el gobierno de Bush lanzara desde 2001 dos guerras junto a rebajas a

los impuestos a los más pudientes, con una acelerada expansión del gasto y de la deuda y descuidando la inversión pública no bélica.

Las finanzas sofisticadas que emergieron en la era Greenspan en Estados Unidos generaron una expansión destructiva pero de una manera nueva[175]. Son sucesoras opacas de la banca tradicional, en la que los bancos comerciales regulados prestaban dinero a clientes confiables y mantenían la deuda en su contabilidad. El nuevo sistema de liberalización financiera evolucionó durante las últimas tres décadas con un crecimiento explosivo de las finanzas en la actividad económica gracias a la desregulación, la innovación tecnológica y una creciente movilidad internacional de capital. Bancos que en otro tiempo otorgaban préstamos con sistemas estrictos de evaluación de riesgo y vigilaban la solvencia de sus deudores, ahora los vendieron a otras entidades financieras que los "empaquetaron" con otros activos que incluyeron desde créditos inmobiliarios a préstamos automotrices. En 2001 su valor ya sobrepasaba el de los créditos bancarios. La escala y la complejidad de este reempaque creció enormemente, estimulado por los bancos de inversión que siguieron agrupando valores respaldados con activos, dividieron las agrupaciones en tramos de riesgos, le agregaron una dosis de apalancamiento y luego repitieron el proceso varias veces. Estos mercados de "derivados", que permiten diluir el riesgo, pero también difundirlo de modo opaco por todo el sistema financiero mundial y destruir toda transparencia, han crecido a una velocidad asombrosa. Según el *Bank of International Settlements,* el valor de todos los contratos globales existentes a fines del 2007, meses antes del desencadenamiento de la crisis, alcanzó 11 veces la producción mundial, contra 2,5 veces una década antes.

---

[175] Un análisis de la era Greenspan y de la crisis de 2008 se encuentra en los trabajos recientes de Jacques Mistral, Editions Perrin, Paris, 2009, y Jacques Attali, La Crise, et Après?, Fayard, Paris, 2009.

La primera víctima de la crisis financiera ha sido la banca de inversión independiente en Estados Unidos. Esta banca, que sólo trabajaba con grandes clientes, se dedicaba al negocio de diseñar compras hostiles, fusiones y ventas de empresas, emisiones de bonos y especulación en Bolsa, con altas rentabilidades. Este modelo nació en 1933, en el *new deal,* gracias a la ley Glass-Steagal, que separó la banca comercial de la de inversión. Para la primera estableció normas de control del capital, la posibilidad de apelar al ahorro de los clientes y un cierto paraguas, como es la cobertura de los depósitos. La banca de inversión quedó libre, aunque bajo la supervisión del gendarme de la Bolsa (SEC) pero sin ayudas públicas en caso de quiebra y sin poder tomar depósitos. Así se intentó acabar con la especulación que provocó el *crash* de 1929. En diciembre de 1999, al acelerarse el proceso de liberalización y de relajamiento de las normas de control financiero iniciado en la era de Ronald Reagan, llevaron a que una nueva legislación (el Financial Services Modernization Act) permitiera las compras de entidades de un tipo y otro y empezó a haber mezclas con la banca comercial, que se ocupa de los ahorros de los pequeños clientes y necesita miles de empleados en sus sucursales para funcionar y millones de operaciones para ganar dinero.

Con este escenario llegó en 2001 la fuerte baja de tasas de interés. Los bancos de inversión encontraron aliados: las agencias de certificación, que no cumplieron suficientemente su rol en la evaluación de los productos financieros derivados (las mencionadas mezclas empaquetadas de activos con riesgos de distinto grado) y los *hedge funds,* desarrollados como mercado masivo desde los años noventa. Estos fondos de cobertura de riesgos financieros, manejados desde Nueva York o Londres pero situados legalmente a razón de dos tercios en centros *off shore* y en paraísos fiscales, permiten a los actores económicos ase-

gurarse frente a las variaciones de precio de las divisas, valores bursátiles, materias primas, tasas de interés. Son fondos no regulados –contrariamente a los bancos y las compañías de seguros- con los que los bancos de inversión financiaron y diseñaron productos complejos y muy rentables, productos vendidos directamente por la banca de inversión a sus clientes caso a caso.

Los fondos de cobertura solían ser acreedores de la banca de inversión en Estados Unidos o depositarios de fondos en el caso de la banca europea continental. Incluso generalizaron la especulación a la baja de valores mediante la técnica de "venta a descubierto", consistente en vender una acción que se ha solicitado en préstamo para recomprarla a un precio inferior, con lo que su rentabilidad podía desconectarse de la evolución de los índices financieros. Se trataba de un mundo perfecto: alta rentabilidad y liquidez para financiar estas operaciones que parecía ilimitada. Diversos bancos de inversión en Estados Unidos tomaron riesgos hasta por más de 40 veces su capital, mientras en Europa la banca suele ser apalancada (relación entre capital y deuda) hasta unas 15 veces.

No obstante, la sospecha, arrastrada durante años, de que una eventual crisis del sistema financiero podría iniciarse con la quiebra de algún *hedge fund* (como ocurrió a fines del siglo XX, cuando el fondo LCTM quebró en 1998 habiendo realizado operaciones por 25 veces su capital, generando gran pánico y una operación de salvamento de la Reserva Federal estadounidense) se reveló a la postre relativamente infundada, al haber sido varios bancos tradicionales (de inversión y comerciales) junto a algunas aseguradoras los que al final la han provocado, sin perjuicio de que diversos fondos de este tipo se vieron arrastrados a la quiebra o absorbieron pérdidas considerables en la crisis de 2008.

Un número elevado de bancos convencionales y compañías de seguros se estaban comportando como *hedge funds* o asimilados. Aunque Lehman Brothers, el símbolo de la crisis de 2008, era un banco de negocios, en realidad se estaba comportando como una variante de los propios *hedge funds* (si se considera que su nivel de apalancamiento o endeudamiento era de 35 veces sus recursos propios). Finalmente, el gobierno de Estados Unidos lo dejó quebrar en septiembre de 2008, acelerando una crisis financiera que no estalló tanto por el lado del mercado de los derivados como del mercado de crédito bancario de corto plazo, en una situación en que los bancos cesaron de prestarse entre sí frente al temor de encontrarse con insolvencias no previstas.

Tras las circunstancias inmediatas, han influido en el desencadenamiento de la crisis global actual un tipo de acumulación de capital que ha alterado el balance entre ingresos del capital, especialmente financiero, y el trabajo asalariado, desacoplando las condiciones de la producción y el consumo doméstico, especialmente en Estados Unidos; una deslocalización de muchas actividades industriales a países de bajo costo de mano de obra, algunos de los cuales logran un crecimiento excepcional, como China e India, pero altamente dependientes de las tecnologías y los mercados occidentales; un sistema monetario internacional basado en el predominio ficticio del dólar, que a su vez permitió sostener el consumo en Estados Unidos en base a un enorme déficit fiscal y de balanza en cuenta corriente financiado con los ahorros del resto del mundo, especialmente de China y Japón; una Europa que establece una moneda única pero que no coordina sus políticas económicas; un modelo de expansión productiva que ha alterado el clima mundial y evidenciado los límites energéticos del capitalismo contemporáneo; una orientación mercantil generalizada de las agriculturas –incluyen-

do la producción de biocombustibles en base a cereales- que ha generado una crisis alimentaria de graves proporciones en el mundo subdesarrollado.

La especulación con las materias primas contribuyó a la crisis. Pero no la creó. La especulación es la espuma de la ola, no es la ola. El alza de las materias primas que experimentó la economía mundial provino de una tensión recurrente entre la demanda y las capacidades de producción. La especulación no hizo sino amplificar y precipitar el movimiento de alza de precios (y desde septiembre de 2008, a la baja). Sin embargo, si existe un debate al respecto, se debe a que los mercados se han transformado profundamente en los últimos años con la explosión de los productos derivados antes descritos.

Los contratos de futuros permiten, en particular, colocar una opción sobre el precio de una materia prima o de un índice que agrupa a varias materias primas a un plazo más o menos prolongado. En origen, los mercados de futuros fueron concebidos para cubrir a los agentes económicos contra las evoluciones de los precios, pero han también transformado productos básicos en activos financieros como otros, con los cuales se puede ganar dinero rápidamente. La afluencia de capitales a los mercados de instrumentos basados nominalmente en materias primas hizo subir los precios a futuro, los que sirven, junto a otros criterios, de guía para el mercado físico.

Es difícil establecer, sin embargo, qué parte del precio es atribuible a la especulación, pues las previsiones sobre la escasez futura de las materias primas son divergentes. El espectacular aumento de las posiciones especulativas calzó perfectamente con la multiplicación de los fondos indexados a los precios de las materias primas. La caída en la rentabilidad de las bolsas, el hundimiento del dólar frente al euro y las presiones inflacionarias, entre otros factores, hicieron florecer este tipo de fondos. Los chinos,

los hindúes, los indonesios pobres han, por su parte, incrementado en el inicio de siglo su nivel de vida, tienen cómo comer más y mejor que antes, lo cual genera presiones de precios frente a una oferta alimentaria relativamente rígida y en todo caso fluctuante. A su vez, las estimaciones muestran que los subsidios al etanol encarecieron más la comida que el aumento en el consumo de alimentos en los países pobres.

EL RETORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACTIVAS

Las opciones de política económica para abordar estas turbulencias son variadas. Algunas de ellas son peligrosas. La primera es la de la pasividad. Es el enfoque liberal de los ajustes automáticos: es mejor que los desequilibrios se absorban solos y se deje a los mercados el máximo de flexibilidad sin intervenciones que solo agravarían los problemas. Desde al menos la crisis de 1929 se sabe que esta receta puede dañar a las economías, al no contener espirales recesivas autoimpulsadas y afectar la demanda efectiva. Otra opción peligrosa es la del activismo brusco que lleva a utilizar procedimientos sobredimensionados. Sus recomendaciones suelen ser: si hay inflación, súbase fuertemente la tasa de interés para que el Banco Central "sea creíble" y exíjase al gobierno bajar el gasto. Aunque el origen de la inflación sea importado, se entiende en este enfoque que lo principal es el riesgo de difusión de la inflación, riesgo que debe atacarse con medios recesivos rápidos y masivos, con políticas de tasas de interés altas y contracciones del gasto público**.** Con gran frecuencia, estas políticas terminan deprimiendo la economía, provocando un incremento del desempleo. Lo que cabe hacer es diagnosticar bien el problema. Si la inflación se explica por aumentos de costos originados en fenómenos externos (petróleo y alimentos), no por exceso de demanda, se debe actuar para contener sus efectos en el tiempo, acep-

tando que habrá un cambio de largo plazo en los precios relativos de la energía y la alimentación. El propio efecto de la pérdida del poder adquisitivo modera el consumo y ayuda a contener las presiones inflacionarias de costo.

Si este diagnóstico es el acertado, entonces no tiene sentido subir en exceso y prolongadamente las tasas de interés afectando a los consumidores y a los productores[176]. La robusta expansión de la inversión actualmente en curso se vería resentida. Al mismo tiempo, se revaluaría la moneda nacional al aumentar el diferencial de tasas internas y externas, induciendo el ingreso de más capitales de corto plazo desde el exterior. Tampoco tiene sentido disminuir el gasto público, pues este se encuentra programado de acuerdo a una regla estructural que ha costado mucho establecer, y que tiene un adecuado carácter anticíclico. Bajar el gasto público bajaría la actividad innecesariamente. Lo prudente parece ser entonces establecer un horizonte más prolongados para volver a la meta de inflación y mantener la política fiscal anticíclica.

Una política fiscal apropiada es aquella que provee y financia eficientemente los bienes públicos y transferencias monetarias a los más necesitados que la sociedad determina como necesarias para su buen funcionamiento y cohesión. Además, es la que en el ciclo económico actúa como estabilizador del desempeño económico.

Para ello, la política fiscal programa un déficit presupuestario (más gastos que ingresos) financiado con endeudamiento cuando la demanda efectiva (el gasto en consumo, inversión y exportaciones netas previsto por los agentes económicos) se encuentra rezagada respecto al producto potencial, es decir las capacidades de produc-

[176] Ver United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report, 2008, p.71 y Jean Paul Fitoussi, Globalization and Inflation, Parlement Européen, Commission des affaires monétaires et économiques, diciembre 2007.

ción de la economía dado un capital físico y humano disponible y una productividad dada. Cuando, en el caso inverso, la demanda efectiva excede el producto potencial, la política fiscal debe actuar a través de superávit (con más ingresos que gastos), produciendo un desendeudamiento público. Se produce así un balance global en el ciclo económico. Una política de este tipo es la que recomienda la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB. Puede tener sentido, a su vez, una política de superávit estructural si el ahorro así generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como el pago garantizado de pensiones.

También es racional financiar programas de inversión pública ya no con impuestos sino con deuda (es decir como contrapartida de un déficit fiscal estructural), siempre que su costo no sea excesivo, que los mercados de capitales funcionen sin efectos desestabilizadores y que los retornos sociales de la inversión sean mayores que los que el que el endeudamiento impone a las futuras generaciones.

Lo que no es recomendable desde el punto de vista del interés general, en tanto solo atiende las urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, es fragilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes. No es equitativo acumular deudas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida. Esto ocurrirá si no se financió con deuda capacidades de producción adicionales, sino el consumo de las generaciones anteriores.

La política macroeconómica exitosa (que además de la política fiscal incluye la política monetaria, cambiaria y de ingresos) es la que alinea de manera razonablemente cercana el PIB efectivo con el PIB potencial, pero manteniendo los factores de estímulo –incremento del capital físico y humano y de la productividad- del crecimiento del PIB potencial, así como sus factores de restricción en el largo plazo, como la inflación y la inestabilidad. Es por

ello que la política macroeconómica se ocupa de compatibilizar, ya que no siempre puede resolver, dilemas variados. Por ello es siempre controvertible y por tanto controversial. Nunca hay una sola política económica posible. El curso que esta tome depende de las prioridades de las autoridades y de la sociedad.

Ha sido tarea primordial de los gobiernos evitar que la recesión se transforme en depresión y deflación. Esto supone políticas de estímulo fiscal que sean globalmente efectivas para estimular la demanda con una magnitud suficiente en los países desarrollados (lo que no es aún el caso) y con una transferencia de una parte de estos recursos a los países menos avanzados para evitar allí las hambrunas y el desamparo, lo que aún no se ha decidido. Los nuevos gastos públicos de los planes de estímulo suelen dirigirse a la inversión en infraestructura productiva, a la inversión social y a aliviar la situación de los más desposeídos, como ha venido ocurriendo en diversos planes anticrisis. En especial, se ha reforzado los seguros de desempleo y los programas de mantención de ingresos de las familias carenciadas y evitado las disminuciones de impuestos a los más ricos, en contraste con el credo neoliberal en retirada. Se ha evitado así, además, que esta inyección de ingresos se desvíe en parte hacia el ahorro cuando lo que se requiere es estimular el consumo.

La interrupción del financiamiento de la actividad económica corriente se ha combatido actuando contra el riesgo sistémico de caída de los sistemas de financiamiento, proveyendo masivamente liquidez. Esto ha venido ocurriendo de manera generalizada, aunque no siempre con las correspondientes contrapartidas públicas de control de los activos para no lesionar a los contribuyentes, que aún pocos han puesto en práctica. En escala internacional, esto supone un incremento de los recursos del FMI y su puesta a disposición de los países sin las condi-

cionalidades recesivas que han hecho de este organismo una entidad inútil cuando no perjudicial para el crecimiento de las economías periféricas. Los acuerdos del G20 de abril de 2009 van en este sentido, augurando una progresiva transformación positiva del rol del FMI.

Además, nuevas facilidades de crédito de nivel regional y subregional deben ser estimuladas, especialmente para las economías más vulnerables frente a la caída de los precios de sus materias primas de exportación o la desvalorización de activos.

Los acuerdos del G20 auguran un mayor control de los paraísos fiscales, de las agencias privadas de calificación de riesgo y de las operaciones a descubierto, y sobre todo el establecimiento general de nuevas reglas prudenciales anticíclicas en los sistemas bancarios internacionales y una limitación de la titularización de créditos por tramos de riesgo y de los productos derivados. La reciente creación del Consejo de Política Financiera es un buen avance, que habrá que ver si estará seguido de resultados que eviten futuras crisis. Los principales bancos centrales deberán en este contexto coordinarse más estrechamente. Tal vez en el futuro un Consejo de Seguridad Económica en la ONU debiera supervisar el sistema monetario internacional, pues el rol de moneda pivote del dólar empieza a ser puesto en cuestión por países como China, que ha insinuado un mayor rol para los Derechos Especiales de Giro del FMI, activos monetarios basadas en este caso en una canasta de monedas.

Además de eliminar los riesgos de corto plazo, cabe afrontar los riesgos de largo plazo, y en primer lugar los del cambio climático. Una nueva estrategia debe asentarse sobre la disminución generalizada de la emisión de gases con efecto invernadero en base a metas de reducción exigentes y a políticas diseñadas para avanzar hacia un mayor peso de las energías alternativas a las fósiles conju-

gadas con incentivos al ahorro y la eficiencia energética, en el marco de una nueva política industrial. La crisis global de la industria automovilística debe implicar la introducción generalizada de vehículos eléctricos e híbridos en la próxima década. Más generalmente, le cabe al Estado frente al fracaso de los mercados librados a su suerte un rol cada vez mayor en la aceleración del crecimiento mediante la innovación y el desarrollo científico y tecnológico puesto al servicio de una producción económica en energía y de alta productividad, respetuosa del ambiente y de los equilibrios ecológicos locales, incluyéndola un desarrollo rural que no descuide la producción de alimentos.

La crisis puede ser una ocasión para incluir nuevas estrategias nacionales de disminución de la pobreza y de mantención de ingresos básicos, fortalecer la educación y la formación continua, ampliar la inclusión activa en el mercado laboral, fortalecer la seguridad social en desempleo, salud y pensiones, y ampliar la lucha por la no discriminación arbitraria de género, etárea y étnica en materia de ingresos, inserción social y de políticas de integración y acceso a bienes públicos y servicios urbanos.

Tal vez el mayor impulso innovador vendrá ahora de Estados Unidos. Es sintomático que el nuevo presidente de Estados Unidos haya enviado al Congreso un primer presupuesto fuertemente reactivador en el corto plazo pero que también se plantea financiar reformas sociales y energéticas en un horizonte de una década y disminuir el déficit. Este prevé tanto un mayor gasto como una nueva carga fiscal de tipo redistributivo. Obama ha cifrado el déficit fiscal en un 12,3% del Producto Interior Bruto (PIB), es decir el nivel más alto desde 1942. La perspectiva es reducir este déficit hacia el 2013 a un nivel equivalente a un 3% del PIB.

El presidente de Estados Unidos propone rebajar impuestos para un 95% de los trabajadores, retrotraer las ta-

sas de impuestos a la renta de los más ricos a los niveles previos a los recortes de Bush, disminuir exenciones tributarias y usar esa recaudación proveniente del 2% de individuos de más altos ingresos para sus planes sociales. El Gobierno de Obama quiere incrementar los ingresos del Estado en unos 318 mil millones de dólares en los próximos 10 años, con lo que se financiará más educación pública y la mitad del fondo de reserva de 634 mil millones de dólares con el que quiere transformar el sistema sanitario y avanzar a una cobertura universal de los seguros de salud (hoy un 15% de los norteamericanos no tiene ningún seguro). Las nuevas cargas fiscales sobre las empresas y especialmente las más contaminantes permitirán, por su parte, financiar el desarrollo de energías renovables y reducir las emisiones de carbono.

El plan de estímulo de 837 mil millones de dólares previamente aprobado el 10 de febrero en el Congreso equivale por su parte al 5,6% del PIB. Este es ligeramente superior al plan Marshall de 1947 para reconstruir la Europa de posguerra, cuyo monto fue de 13 mil millones de dólares en cuatro años, un 5,4% del PIB. En cambio, el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt para sacar a Estados Unidos de la depresión tuvo un costo equivalente en 1933 al 5,9% del PIB. Roosevelt puso en marcha un segundo plan en 1935 para construir aeropuertos, puentes y edificios públicos, con lo que lo invertido por el Estado se elevó al 6,7% del PIB.

Detrás de estas cifras está el retorno de las ideas keynesianas y poskeynesianas: la economía de mercado engendra crisis periódicas; el déficit fiscal no desplaza en las recesiones la inversión privada; un incremento de la demanda no produce necesariamente un alza de precios; el alza de salarios no provoca fatalmente un aumento del desempleo ni una disminución de las utilidades; una menor tasa de ahorro no provoca en el corto plazo una caí-

da de la inversión y del crecimiento ni aumenta las tasas de interés; la flexibilidad generalizada de los precios no lleva necesariamente a un equilibrio óptimo. Más generalmente, las instituciones y los actores sociales no deben ser concebidos como imperfecciones de mercado sino como organizaciones que suelen aportar una forma de estabilidad al sistema económico, y en todo caso existen y determinan las relaciones de poder en la sociedad, ante las cuales los ciudadanos no permanecen indiferentes y actúan colectivamente. Estamos también crecientemente en presencia del retorno de la economía política.

Y sobre todo está de vuelta un consenso perdido en las últimas décadas: las opciones de política económica, aunque complejas, son propias de la plaza pública y no de los tecnócratas, a los que nunca debió dejarse el cuasi monopolio de las decisiones por una razón muy sencilla: cuando son dogmáticos y arrogantes se equivocan más que el resto del mundo. Y más vale tener razón aproximadamente que estar equivocado de manera precisa, como lo ha estado, aunque no es novedad, la tecnocracia dominante en esta crisis. Definitivamente, la intervención del Estado -que debe realizarse de manera cuidadosa aunque contundente- no es parte del problema sino es parte de la solución.

En el mundo se vive una crisis que no es solo financiera y económica, sino también el cuestionamiento de un modo de entender el desarrollo económico y social que se hizo injustificadamente hegemónico en la parte final del siglo pasado. Desde que Pinochet, Thatcher y Reagan hace ya 30 años llevaron a la práctica las ideas hasta entonces relativamente marginales de Von Hayek y Friedman, se ha producido una ola neoliberal en el mundo de vastas consecuencias, con sus políticas de privatización, desregulación y jibarización del gasto en servicios públicos promovidas por diversos gobiernos y los organismos mul-

tilaterales de financiamiento. No obstante, ya el neoliberalismo venía en retirada desde hace algunos años, especialmente en América Latina, con sus cuestionables resultados en materia de crecimiento y desigualdad que contrastaban, por ejemplo, con los desempeños asiáticos y sus políticas activas de desarrollo. También el consenso científico logrado en 2007 sobre el calentamiento global confirmaba que los mercados librados a su suerte pueden llevar al mundo a una catástrofe climática que requiere de urgentes y vastas intervenciones públicas. Pero la violenta crisis de 2008 ha terminado de poner en cuestión el dogma liberal y vuelto a poner en el tapete las ideas keynesianas y desarrollistas propias de una visión heterodoxa.

Estas ideas no son arbitrarias o incongruentes, ni se asemejan al paradigma de economía burocrática. La visión heterodoxa postula que el gobierno puede estimular el crecimiento incrementando la inclusión de los marginados y la inversión en las capacidades humanas, que es el principal recurso económico. Esto requiere más gasto público en educación, salud y bienes urbanos, y no menos.

Una economía moderna también requiere tomar riesgos e innovar, pero debe hacerlo logrando una inserción no asimétrica en los mercados mundiales acompañada de una fuerte protección social frente a los riesgos cíclicos de desempleo y marginación, y no menos protección a los más vulnerables. Esto tiene un costo alto para la sociedad, pero mucho mayor es a la larga el costo de la ruptura de la cohesión social y su secuela de menor seguridad y alto gasto en policías y prisiones.

La promoción del desarrollo requiere más y no menos Estado en infraestructura, formación, innovación tecnológica y coordinación de actividades productivas. Requiere incluso de un importante rol empresarial público y en todo caso de fuertes regulaciones para cautelar la explotación racional de recursos naturales, promover nuevas

tecnologías, diversificar las fuentes de generación de energía, mantener el buen funcionamiento de las industrias de red y asegurar el financiamiento de la empresa innovadora. Una economía regulada puede hacer posible un rol de los intercambios descentralizados guiados por precios no administrados que de otro modo sería irremediablemente desestabilizador y depredador. Promueve entonces una economía social y ecológica con mercados, siguiendo las experiencias de economía mixta, en contraste con las corrientes que suelen defender los privilegios establecidos, la concentración económica, la falta de competencia, los subsidios a los grandes empresarios, los impuestos regresivos, la no regulación ecológica.

La visión heterodoxa moderna procura entonces que los mercados funcionen en beneficio del interés general y en el de las futuras generaciones, reconociendo su potencia para asignar recursos de manera descentralizada en el corto plazo, pero no los idolatra y reconoce sus severos límites en materia de eficiencia y de equidad. Y por tanto subraya la legitimidad y racionalidad de políticas públicas activas y de intervenciones sociales variadas allí donde los mercados no son capaces de actuar o lo hacen en detrimento de valores sociales básicos como la responsabilidad frente a la estabilidad, la cohesión social y el derecho de las nuevas generaciones de disponer de un mundo humana y ecológicamente sustentable.