

**Participación en el Coloquio del 5 de noviembre 1990 organizado por el Pontificio
Consejo Justicia y Paz**

TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA Y JUSTICIA ECONÓMICA¹

Prof. Anthony B. Atkinson

Los problemas sobre los que nos interroga el Consejo son muy amplios y mi comentario hace referencia sólo a algunos entre las importantes interrogantes que se nos han planteado. El argumento general es la relación entre la justicia económica y la transformación de los sistemas económicos centralmente planificados a una economía de mercado. Esto es motivado particularmente por los recientes acontecimientos en Europa del Este, pero el análisis va proyectado en términos generales y no debe ser interpretado como específicamente aplicado a la posición de Europa del Este, de la cual no estoy preparado para hablar.

Una de las características de la discusión entre economistas occidentales sobre Europa del Este que más impactan (y subrayo aquí economistas *occidentales*, puesto que los colegas de Europa del Este pueden tener una visión diferente) es la poca atención brindada a las consecuencias distributivas de la transformación económica. Esto es verdad tanto a nivel micro como macroeconómico. Concentrándose sobre la creación de los mercados, sobre la privatización de las empresas, y sobre la revalorización de los emprendedores, se presta poca atención al probable impacto en términos de inequidad y de pobreza.

Se da prioridad al objetivo de mejorar la eficiencia de la economía con respecto al de la justicia distributiva. Dejando de lado el hecho que se esté de acuerdo o no con esta prioridad, sería deseable que existiese claridad acerca del razonamiento que lo sostiene y sus implicaciones. Por esta razón, examino aquí las fuerzas y debilidades de tres tipos de argumentos con base en los cuales puede ser justificada la prioridad a la eficiencia.

Proceso, no resultado

El primer tipo de argumento considera el proceso, antes que las consecuencias, como criterio de juicio de la organización social y económica, tomando como punto de comparación la naturaleza

¹Versión revisada de una relación al Consejo Pontificio de la Justicia y de la Paz, 5 de noviembre de 1990.

voluntaria de la participación individual. Una economía de mercado con intercambio voluntario es entonces un proceso legítimo, siempre y cuando el punto de partida inicial sea considerado «equitativo». Sea cual sea la distribución de ganancias y pérdidas que resulta de ello, debe ser aceptada. La transformación a una economía de mercado es la legitimación del sistema económico de un país, y no existen justificaciones por una sucesiva intervención del gobierno.

Esta es una argumentación eficaz, pero se basa sobre hipótesis muy fuertes. La cláusula condicional que «el punto de partida inicial sea equitativo» es difícil de definir o verificar. Las modalidades según las cuales las empresas del Estado son vendidas o cedidas pueden dar las ventajas iniciales. ¿Qué decir de aquellos que poseen divisas extranjeras o tienen relaciones económicas fuera del país? No se puede recomenzar completamente de cero, ni es necesariamente deseable que así sea. Una reforma bancaria y monetaria que dé a cada quien una igual cantidad de la nueva moneda puede resultar injusta respecto a grupos que divergen por la edad, en cuanto las personas pueden haber legítimamente adquirido los activos por razones relativas a su ciclo vital. ¿O qué cosa sucede a los derechos a la pensión para aquellos que han laborado durante muchos años en empresas del Estado, ahora cerradas?

Ni será necesariamente aceptado que la redistribución se limite al periodo inicial de la transformación. El resultado distributivo del proceso de mercado no puede ser fuente de inmediata preocupación, pero puede tener consecuencias indirectas. En particular, el resultado del libre mercado puede llamar a cuestionar la legitimidad del proceso político. La liberalización política que va acompañada por la transformación económica en la mayor parte de los países (pero no en todos) significa que deben ser considerados tanto el comportamiento político como el económico. La necesidad de la aceptación puede poner límites a las diferencias de ingresos y riquezas que pueden ser toleradas. Una separación creciente entre ricos y pobres puede cuestionar el grado de cohesión social, no menos que aquel entre regiones geográficas o grupos étnicos, y amenazar la estabilidad política.

Redistribución ex-post

Una diversa línea de argumentación es aquella que ve un papel para la política distributiva, pero sólo después de que la transformación económica se haya completado. La redistribución no se realiza al principio, para garantizar un punto de partida inicial equitativo, sino una vez que el éxito económico está asegurado. Desde este punto de vista, la prioridad es la instauración de una economía de mercado funcionando, y es sólo después que esta ha sido alcanzada que se puede pensar en una redistribución correctiva.

Este argumento puede parecer persuasivo, particularmente cuando está acompañado de la evidencia de que hay notables posibilidades para mejorar la eficiencia económica. Pero en la base de este argumento está una separación entre eficiencia y distribución que no necesariamente se justifica. Es la misma separación que se encuentra en la base de las finanzas públicas «estándar», que toma como punto de referencia una economía competitiva, la cual —dejando de lado las externalidades— satisface las condiciones para la eficiencia. Se introducen entonces impuestos y transferencias para «corregir» los desequilibrios en la distribución.

Sin embargo, la experiencia de las economías occidentales ha demostrado los límites de esta redistribución correctiva. En la medida en que la situación de pre-intervención es eficiente, el uso de impuestos al ingreso, o el pago de transferencias ligadas al ingreso, distorsiona la asignación de los recursos. Se discute sobre la dimensión cuantitativa de esta alteración. Puede ser poca cosa en relación al mejoramiento en la justicia económica. Pero la percepción de los costos de la redistribución ha sido un factor importante que ha limitado el espacio para impuestos y transferencias. Una vez más se debe considerar la sostenibilidad de la política gubernamental en una democracia. El electorado puede no votar los impuestos necesarios para financiar la redistribución. Por otra parte, la capacidad de un gobierno nacional de perseguir objetivos redistributivos puede ser limitada, si aquellos que se espera sean los contribuyentes están en posibilidad de emigrar o evadir los impuestos. (Por ejemplo, es probable que a los gobiernos de los países de la Comunidad Europea resulte difícil imponer impuestos eficaces sobre el capital dada la libertad de movimiento de los capitales).

Los límites a la redistribución ex-post implican que se deben tener en cuenta las consideraciones de equidad en el diseño de la misma transformación económica. Resulta demasiado tarde dejar a un lado la equidad hasta que se haya logrado la eficiencia económica. Desde este punto de vista, es importante subrayar la medida en la cual la forma de la organización económica es una decisión. El capitalismo de mercado puro no es la única alternativa. Hay otros modos a través de los cuales la libertad económica puede lograrse y la decisión entre diversos tipos de sistemas económicos puede tener profundas consecuencias económicas. Una sociedad, por ejemplo, en la cual haya coparticipación de trabajo y capital, tanto a nivel macro como microeconómico, puede tener una distribución de ingreso menos injusta.

Una visión dinámica de la equidad

Una tercera visión es que la redistribución no es necesaria ni antes ni después de haber completado la transformación, cuando nuestra preocupación sea más bien la pobreza que la desigualdad.

Siguiendo esta argumentación, una economía de mercado garantizará una tasa de crecimiento más alta que en el precedente régimen. Los beneficios derivados de este crecimiento pueden no estar distribuidos equitativamente, pero una cierta cuota «goteará» hacia los más pobres y, con el tiempo éstos estarán mejor. Cada medida redistributiva desacelerará la tasa de crecimiento y será finalmente más desventajosa para los pobres.

Este razonamiento cambia la perspectiva del problema de la desigualdad en general hacia aquel de los más pobres. Un concepto de equidad así focalizado puede gozar de un más amplio apoyo, pero la tesis en su conjunto necesita un examen más atento. No es obvio que cada medida para redistribuir el ingreso tenga un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento. La existencia de una adecuada red de seguridad puede hacer que las personas estén más dispuestas a entrar en los negocios, o a asumir riesgos en calidad de emprendedores, o de formarse para un trabajo donde la ocupación sea incierta. La existencia de salarios mínimos puede aumentar los incentivos para las empresas a formar a sus trabajadores.

En segundo lugar, los más pobres no son un grupo homogéneo. En particular, en una perspectiva dinámica de equidad, se debe tomar en consideración el impacto sobre las diversas generaciones. El hecho de que los ingresos puedan ser más altos en el 2010 es de poca consolación para los pensionados de hoy. La equidad distributiva es una cuestión de justicia entre las generaciones y hacia adentro de las generaciones.

En tercer lugar, el crecimiento económico puede ser medido en términos del nivel de vida, pero la preocupación fundamental concierne a la capacidad de una persona, o de una familia, de perseguir las actividades deseadas. Los bienes son sólo un insumo en este proceso; y los bienes requeridos para realizar una específica actividad, como ir al trabajo, pueden cambiar en el tiempo conforme crece el nivel global de ingreso en una economía. Con el tiempo, por ejemplo, puede resultar difícil para unos muchachos seguir al paso de sus compañeros de escuela si en casa no pueden usar una computadora. Esto pone en evidencia como los niveles de vida son interdependientes. Las personas pueden volverse más pobres simplemente porque otros se vuelven más ricos. Por ejemplo, los bienes de los cuales los pobres dependen como el transporte público, pueden volverse fácilmente menos disponibles, porque otros pueden ahora permitirse productos superiores, como un automóvil privado. En la medida en que esto sucede, el crecimiento económico puede no tener las consecuencias distributivas positivas pronosticadas, y es posible que se deba considerar la distribución del ingreso como un problema global.

Apéndice

Nota para el encuentro del 5 de noviembre de 1990

Esta nota toma como punto de partida la transformación económica de Europa del Este (Interrogante 4) y el problema de la justicia social planteado en la Interrogante 2. Continúa luego considerando el concepto de pobreza (Interrogante 3).

Me impacta lo poco que se tratan en las discusiones públicas las consecuencias distributivas de transformación en Europa del Este. Habiendo puesto atención sobre la creación de mercados, sobre la privatización de la propiedad y en el desequilibrio macroeconómico, se ha puesto poca atención en quién se beneficiará de la transformación económica, en el comportamiento probable de los nuevos regímenes en relación a la desigualdad y a la pobreza.

El desinterés por la justicia económica puede surgir por diversas razones. Primero, la introducción de una economía de mercado puede ser vista como seguridad en sí misma de un «proceso equitativo». A condición de que también el punto inicial de partida sea considerado equitativo (cosa que, naturalmente, levanta muchas cuestiones como son la manera en la que las propiedades del Estado se venden), entonces cualquier distribución de ganancias y pérdidas que se deriva de ello es legítima. Desde Platón en adelante, se ha reconocido que existen límites a las diferencias de ingreso y de riqueza que pueden ser toleradas en una sociedad democrática. Una diferenciación creciente entre ricos y pobres en Europa del Este cuestionaría el grado de cohesión social (no menores que entre regiones geográficas y grupos étnicos) y amenazaría la liberalización política.

Una segunda razón para descuidar las consecuencias distributivas es la confianza en la hipótesis de «goteo», según la cual todos se beneficiarán de la transformación económica. El 20% más bajo en la escala de los ingresos puede tener una cuota inferior del ingreso total, pero en términos absolutos estará mejor. Hasta qué punto este impacto globalmente positivo en los niveles de vida puede obtenerse, debe aún ser verificado, pero es evidente que la desocupación creciente, como en Polonia, requerirá la introducción de una efectiva protección del ingreso. El testimonio del último decenio en Inglaterra y en los Estados Unidos sugiere que el mejoramiento en la situación macroeconómica puede implicar poco o ningún aumento en los ingresos reales de los grupos de menor ingreso.

Un tercer motivo para no tener en cuenta la cuestión distributiva es la afirmación de que la desigualdad es «inevitable» y que la política redistributiva es ampliamente «ineficaz». Con el abandono del papel intervencionista del Estado en economía, se sostiene que se ha renunciado al instrumento principal con el cual influenciar la distribución, y el testimonio de los países miembros

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que el Estado del Bienestar tiene sólo un Impacto limitado. A este problema pueden dársele dos respuestas. Para empezar, la forma de la organización económica es por sí misma un asunto de elección. El capitalismo de mercado puro no es la única alternativa. Una sociedad en la cual haya una coparticipación entre trabajo y capital —tanto a nivel macro como microeconómico— es posible que tenga una distribución de ingreso menos desigual. Por lo que se refiere al Estado del Bienestar, las diferencias entre Escandinavia, Alemania y Francia, por un lado y los Estados Unidos, por el otro, indican que el grado de redistribución es un factor de elección política, además que de posibilidades técnicas.

El problema de quién se beneficia de la reforma económica se presenta de manera más aguda en el tema de la pobreza. También aquí se pueden encontrar diversos puntos de vista en relación con Europa del Este. Desde un punto de vista optimista, se espera que la situación mejore. Para decirlo claramente, a este respecto, la pobreza estaba muy difundida bajo el Comunismo, por el hecho que no había disponibilidad de bienes y se reducirá a través de la prosperidad del conjunto de la economía de mercado y mediante la eliminación de la escasez artificial. Desde un punto de vista pesimista, la posición de los pobres había estado protegida por subsidios para sus necesidades esenciales, por la entrega pública de la vivienda y por la asistencia médica. La eliminación de esta entrega pública no será compensada a través del aumento de los ingresos monetarios para aquellos que pierden el trabajo y cuyas pensiones se han erosionado. La posición de las mujeres se hará particularmente difícil en cuanto empeoren sus oportunidades en el mercado del trabajo.

Ambas visiones focalizan la atención sobre la disponibilidad de bienes y servicios. Sin embargo, aunque se mire a la pobreza exclusivamente en términos de nivel de vida, se debe reconocer que la preocupación de fondo concierne al funcionamiento de la persona o de la familia, para las cuales los bienes son un insumo. Los bienes requeridos por una persona con el fin de poder realizar una actividad específica (como ir al trabajo) pueden cambiar. Así como se señaló puede resultar difícil para los muchachos mantener el paso de sus compañeros de escuela si en casa no pueden usar una computadora. Esto pone en evidencia cómo los niveles de vida son interdependientes y cómo no se puede valorar la situación de los pobres sin tener en cuenta el nivel general de los ingresos. En un contexto europeo esto significará que la pobreza cada vez más vista con base en la comparación entre los países, lo que a su vez conlleva la cuestión fundamental de la relación entre la pobreza en una comunidad europea rica y los países de menor ingreso del Tercer Mundo.

Traducción del texto publicado en *social and Ethical Aspects of Economics: A Colloquium in the Vatican*, Musu I., y Zamagni, S. Librería Editrice Vaticana 1994.