
NECESIDADES, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA

*Mauricio Pérez Salazar**

La conjunción de los conceptos de necesidades, derechos y políticas públicas suscita varios interrogantes. Uno de ellos teórico e histórico: ¿por qué la teoría económica, que sustenta buena parte del análisis de las políticas públicas, tiende a desestimar las necesidades en favor de las preferencias? Esta pregunta no es de índole terminológica, pues las necesidades humanas tienen una relación estrecha con los derechos. Otro es: ¿cómo conciliar el elemento más fundamental de la teoría económica, la restricción presupuestal, con la idea de los derechos, en especial cuando se refieren al acceso a bienes escasos? Consideraré los orígenes de la tesis de la realización progresiva como fórmula que permite superar, al menos en parte, esta contradicción aparente. Por último, examinaré la utilidad del concepto económico de bienes meritorios para entender la aplicación práctica del principio de realización progresiva en el ámbito de las políticas públicas.

PREFERENCIAS PRIVADAS, NECESIDADES PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La teoría microeconómica concibe a los seres humanos como un haz de preferencias. Salvo algunos enunciados de consistencia lógica, calla en cuanto al contenido de esas preferencias. Expresado de otra forma es la premisa de la soberanía del consumidor. Diferencia los bienes de primera necesidad y los bienes suntuarios, pero el análisis

*Decano de la Facultad de Economía y profesor de las facultades de Derecho y de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [mauricio.perez@uexternado.edu.co]. Fecha de recepción: 3 de marzo de 2009, fecha de modificación: 12 de mayo de 2009, fecha de aceptación: 2 de julio de 2009.

se limita a las características de la elasticidad ingreso de la demanda de unos y otros¹.

Esto obedece en parte a la construcción matemática de la teoría. Hace mucho se eligió el marco de las preferencias, y rehacer su núcleo duro utilizando como referencia las necesidades implicaría desandar lo andado, para usar una frase coloquial. Esa elección tuvo mucho que ver con la situación de finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, período en que se originó el análisis económico moderno.

En ese entonces, el estado natural de la mayoría de la humanidad era la pobreza, entendida en un sentido particular, pues se vivía cerca de la carencia absoluta, carencia que no sólo reflejaba unos niveles de vida muy precarios en épocas normales sino la posibilidad de que una pequeña alteración de esa normalidad llevara a la hambruna y a la peste. Toda la población, aun la más próspera, estaba a un paso de verse privada del sustento necesario para no perecer. Esa larga noche de precariedad casi universal se ilustra en un fragmento del poeta normando Wace, escrito en el siglo XII, titulado “La carestía”²:

En su tiempo faltó el trigo,
Y la falta trajo carestía,
Y la carestía trajo hambre.
Caro el trigo en el burgo, caro en la aldea.
Bien podrías tres días errar
Sin qué encontrar para comprar,
Ni pan, ni trigo, ni vitualla alguna.
Tan grande era por doquier la escasez [...]
Con esta desventura
Llegó otra a la par de dura:
Grande fue la mortandad de gentes
Por la corrupción del aire y el viento;
En casas, campos y calles
En los mercados y en los arados,
Comiendo, andando, hablando caían,
De súbito, sin languor, morían.
Mueren padres, mueren hijos,
Muere el señor, muere el sirviente;
Muere el varón, muere la mujer,
Mueren el villano y el caballero;
No vive el hijo para llorar al padre [...]
No alcanzaban los vivos
Para enterrar los muertos;
El que el muerto enterrar debía
Junto al muerto enterrado yacía.

La Revolución Industrial inició un cambio cualitativo radical en las condiciones materiales de vida de la especie humana. Las gráficas 1

¹ Ver, por ejemplo, Kreps (1995, cap. 2). El diccionario enciclopédico de economía más importante en lengua inglesa, el *Palgrave* (1987), ni siquiera tiene un artículo sobre la palabra “needs”.

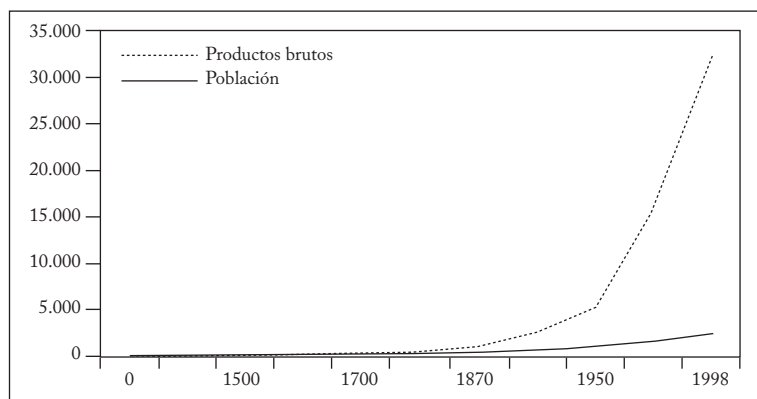
² Traducido al español en *Revista de Economía Institucional* 16, pp. 311-312.

y 2 muestran la magnitud de la transformación. Las series de producción bruta mundial, población y producto per cápita muestran un comportamiento similar. Entre el año 0 y finales del siglo XVIII se mantuvieron casi constantes, y hubo un punto de inflexión hacia 1820, cuando comenzaron a manifestarse las consecuencias de la Revolución Industrial.

La gráfica 1 permite apreciar cuán equivocado estaba Malthus, que en su *Ensayo sobre el principio de la población*, publicado en 1798, previó que la población crecería en forma geométrica mientras que la producción sólo crecería en forma aritmética. Ambas han crecido geoméricamente desde entonces, y la producción con más rapidez; la brecha entre ambas equivale al crecimiento de la producción bruta per cápita, que se presenta en la gráfica 2.

Gráfica 1

Producto bruto y población mundial desde el año 0 hasta 1998



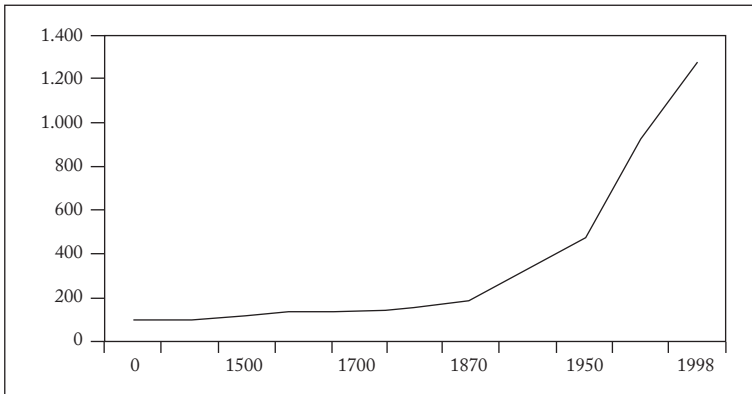
Índice base año 0 = 100. El PIB se expresa en dólares internacionales de 1990.
Fuente: Maddison (2001) y elaboración propia.

Vale la pena examinar con más detalle la serie de este indicador, a pesar de que por ser un promedio oculta la inequidad distributiva que aqueja a los regímenes basados en la esclavitud, la servidumbre y el capitalismo. Durante el primer milenio de nuestra era, el ingreso per cápita mundial registró una caída acumulada del 2%. Entre el año 1000 y 1820 (el punto de quiebre mencionado), la tasa de crecimiento promedio fue inferior al 1% anual. Para efectos prácticos, las condiciones de vida se estancaron. En el período que arranca con el fin de las guerras napoleónicas y termina con el inicio de la Primera Guerra Mundial (1820-1913), el producto bruto per cápita creció al 1% anual. Durante el resto del siglo XX, su incremento promedio

anual fue del 1,6%. El cambio puede parecer modesto (con una tasa anual del 1,6%, el ingreso per cápita se duplica cada 44 años) pero hubo una aceleración sin precedentes en la historia: en los primeros diecinueve siglos de nuestra era se logró un crecimiento acumulado del 239%; en menos de un siglo, entre 1913 y 1998, el crecimiento de la producción bruta por persona fue del 288%.

Gráfica 2

Producto bruto per cápita mundial desde el año 0 hasta 1998



Índice base año 0 = 100. El PIB se expresa en dólares internacionales de 1990.
Fuente: Maddison (2001) y elaboración propia.

Esa diferencia marcó un progresivo alejamiento del piso de subsistencia, de los peligros que describió Wace, y representa un colchón de seguridad del que carecíamos hace dos siglos, que nos hace muy distintos de nuestros antecesores. Cabe recordar el reconocimiento de Marx y Engels, en el *Manifiesto del Partido Comunista*, a la clase que protagonizó la Revolución Industrial:

En el siglo corto que lleva de existencia como clase soberana, la burguesía ha creado energías productivas mucho más grandiosas y colosales que todas las pasadas generaciones juntas. Basta pensar en el sometimiento de las fuerzas naturales por la mano del hombre, en la maquinaria, en la aplicación de la química a la industria y la agricultura, en la navegación de vapor, en los ferrocarriles, en el telégrafo eléctrico, en la roturación de continentes enteros, en los ríos abiertos a la navegación, en los nuevos pueblos que brotaron de la tierra como por ensalmo (Marx y Engels, 1848).

Ya no corremos el riesgo de perecer de hambre por lo que a disponibilidad física de alimentos y otros recursos se refiere. No es que no haya hambrunas: miles de seres humanos padecen de hambre en Darfur y Zimbabwe (para no hablar de los desplazados colombianos). Pero las hambrunas modernas, como señala Amartya Sen, no son

producto de desastres naturales, como en la época de Wace; son fruto de acciones u omisiones de seres humanos, de faltas morales graves o fallas trágicas de coordinación social³.

La gran transformación que la Revolución Industrial y el triunfo del capitalismo produjeron en las formas de dominación social fue descrita así por Marx y Engels: “Desgarró implacablemente los abigarrados lazos feudales que unían al hombre con sus ‘superiores naturales’ y no dejó en pie más vínculo que el del interés escueto, el del dinero contante y sonante, que no tiene entrañas” (ibíd.). Fue el paso de una sociedad basada en el *status*, relativamente estática, a otra donde primaban las relaciones de mercado. Paradójicamente, la aceleración del crecimiento económico agudizó la desigualdad económica y llevó al desarraigo de las clases populares.

También alteró la manera de concebir la pobreza, o para volver al concepto que se menciona al inicio de esta sección, las necesidades. La pobreza dejó de ser, como en la época de Wace, una situación de carencia absoluta o de amenaza inminente de caer en ella, y se convirtió en una situación relativa. Las necesidades, una vez se superó el umbral de la inanición, también se volvieron relativas porque la pobreza dejó de ser una consecuencia inevitable de la escasez y pasó a ser un problema de distribución de la riqueza.

Un agudo observador de ese cambio fue Adam Smith, testigo de la primera etapa de la Revolución Industrial⁴. En un análisis de la tributación, hizo la distinción entre bienes necesarios y bienes de lujo. Con respecto a los primeros, precisó:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las que son indispensables para el sustento de la vida sino todas aquellas cuya falta, según las costumbres del país, constituye algo indecoroso entre la gente decente, aun la de más bajo rango (1952, 383).

En otras palabras, lo necesario es lo que suelen consumir los pobres, lo que depende a su vez de las costumbres de la sociedad en que viven y de la prosperidad de esa sociedad. Smith da como ejemplo el calzado. En esa época, los ingleses e inglesas más humildes sentían vergüenza de presentarse en público sin zapatos de cuero. Un varón escocés estaba sometido a esa misma regla, pero su esposa podía ir descalza sin descrédito; mientras que en Francia no había reparo alguno a que hombres y mujeres de clase baja anduvieran descalzos o con zuecos de madera.

La “regla de decencia” que invoca Smith añade una nueva dimensión al concepto de necesidades: van más allá del imperativo fisiológico

³ Ver Sen (1999), en especial el capítulo 7.

⁴ Ver el análisis de Pardo (2000).

de no morir de hambre; están determinadas por usos y convenciones y guardan relación con la dignidad humana. Y son sensibles al avance económico: los ingleses pobres usaban zapatos y los franceses no, porque Inglaterra era más próspera que Francia.

Es oportuno recordar el contexto ideológico de la Revolución Industrial y del nacimiento de la teoría económica: la Ilustración y la Revolución Francesa. La afirmación de la autonomía del individuo se tradujo fácilmente en la premisa de la soberanía del consumidor y en el respeto incondicional a su estructura de preferencias, que como señalamos se acogen en la teoría económica actual.

Pero la invocación simultánea de los principios de libertad, igualdad y fraternidad nos ubica en el terreno de las necesidades. Si el acceso a un patrón mínimo de consumo hace parte de la decencia y de la dignidad humanas, no es tolerable una desigualdad tan extrema que lo haga imposible. El utilitarista Bentham, famoso por dos frases: “la mayor felicidad para el mayor número” y “cada uno vale por uno y nadie por más de uno”, retomó la tesis, ideada por Bernouilli, de la utilidad marginal decreciente del ingreso. En lenguaje llano, si se reduce el ingreso de un rico en una unidad para mejorar las posibilidades de consumo de un pobre en un valor equivalente, la ganancia de utilidad del segundo supera con creces la pérdida del primero.

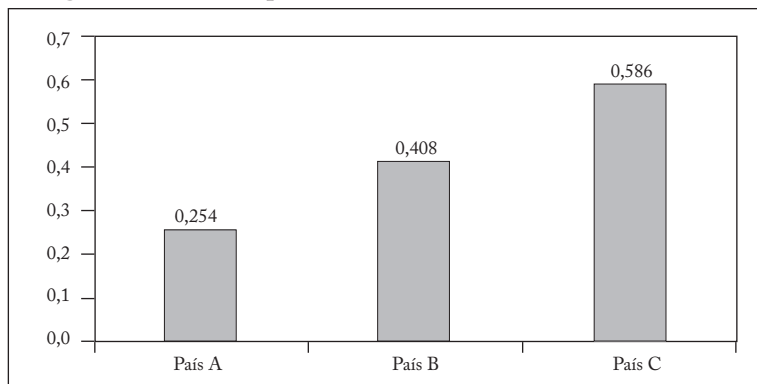
Esta tensión es un problema irresoluto en la teoría económica. Hablar de preferencias y desconocer la existencia de necesidades (más allá de las fisiológicas) es lógico si se es indiferente a la pertenencia del individuo a una comunidad, porque para la situación y el bienestar de cada individuo serían irrelevantes los de sus demás integrantes. Si se acepta, como aceptó Smith, que los patrones de consumo mínimo requeridos para el bienestar y la dignidad de ese individuo dependen de los usos, las costumbres y el nivel de vida de su comunidad, hay necesidades cuya satisfacción choca con la desigualdad. Y este es un problema público.

Una reflexión final: la desigualdad no es una abstracción sino una magnitud. Cuanto más grande la desigualdad, mayor la importancia de una definición pública de las necesidades que se han de satisfacer. Esto se puede ilustrar con un ejercicio de medición de desigualdades reales usando dos indicadores distintos.

Llamemos A, B y C a tres países. El indicador más usual para comparar la desigualdad de la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini, cuyo valor es inversamente proporcional al nivel de desigualdad. El país A, con un Gini del 25,4%, se ubica entre los países de mejor distribución del ingreso. El país B, con un índice cercano a

la mediana internacional del 40,8%, se puede considerar “típico”. El país C, cuyo Gini llega al 58,6% (gráfica 3), hace parte de un selecto grupo de naciones con alta desigualdad. Una manera de interpretar estos datos es señalar que en C la desigualdad es más de dos veces mayor que en A.

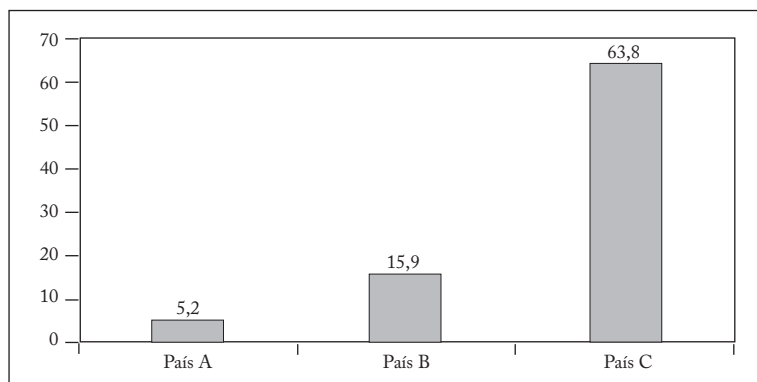
Gráfica 3
Desigualdad medida por el coeficiente de Gini



Fuente: PNUD-IDH 2007-2008.

Pero hay otra forma de evaluar la desigualdad: comparar el ingreso del decil más alto con el del decil más bajo. En el país A, el 10% de mayores ingresos recibe 5,2 veces más que el 10% más pobre. En el país B, la diferencia es de 15,9 veces. En el país C, la brecha es de 63,8 veces (gráfica 4).

Gráfica 4
Desigualdad medida por la relación de ingresos de los deciles extremos



Fuente: PNUD-IDH 2007-2008.

Estos países, por supuesto, tienen nombre propio. A es la República Checa, B los Estados Unidos de América y C la República de Colombia.

LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTAL Y LA REALIZACIÓN PROGRESIVA

Las propuestas de política que pretenden ir más allá del Estado mínimo de Robert Nozick, que aceptan como fin legítimo distribuir el ingreso mediante la tributación y el gasto público, o que de una manera u otra hacen exigibles los derechos económicos y sociales, suelen enfrentar una crítica recurrente: no hay con qué. Según sus adversarios, esas propuestas olvidan la verdad fundamental de la economía, la escasez, y su corolario, la restricción presupuestal. Al cometer ese “error”, la enumeración de derechos y bienes constitucionalmente protegidos se reduce a un mero catálogo de aspiraciones bien intencionadas alimentado por una crasa ignorancia económica y una imitación ingenua de países más ricos. Se confunde, dicen en Colombia, a Cundinamarca con Dinamarca.

La doctrina de la realización progresiva es de uso frecuente en la jurisprudencia constitucional colombiana, en especial cuando se discute si es o no exequible una medida que implica una regresión. No siempre se mencionan su origen ni su evolución, aspectos que se reseñan brevemente a continuación.

Una parte importante de esa discusión atañe al marco conceptual que se expuso en la sección anterior: las tendencias de largo plazo del crecimiento de la economía mundial desde la Revolución Industrial, que se reproducen con variaciones en cada país y llevan a un desplazamiento continuo hacia fuera de la frontera de posibilidades de producción (el producto interno bruto) y de la restricción presupuestal (el ingreso nacional). La grave crisis internacional que enfrentamos desde 2008 no implica necesariamente un punto de quiebre en la senda que se ha seguido desde finales del siglo XVIII. Lo más probable es que después de unos pocos años se reanude el crecimiento como tendencia de largo plazo. Así, el argumento de que “no hay con qué” tendría, en el mejor de los casos, una validez apenas transitoria.

El concepto de realización progresiva surgió en otra época de crisis, entre la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, en la que hubo una brusca caída del ingreso nacional en las principales economías, los activos se desvalorizaron, los sistemas financieros se acercaron peligrosamente a la insolvencia y las tasas de desempleo

se dispararon. La miseria, en sociedades otrora prósperas, se generalizó. Las democracias constitucionales de los países más avanzados sufrieron profundas perturbaciones, cuya consecuencia mediata fue la Segunda Guerra Mundial. Un rasgo común de esa época fue el aumento significativo de la intervención del Estado en la economía.

Esa intervención tuvo formas diferentes. En la Alemania de Hitler se orientó a la construcción de obras públicas, y a preparar una guerra de conquista. Poco después de la llegada de Hitler al poder se acabó el desempleo en el país. La reactivación fue exitosa pero puso la economía al servicio de un proyecto de agresión externa, que en últimas resultó desastroso para el pueblo alemán.

El *New Deal* de Roosevelt en Estados Unidos fue más vacilante. También se emprendieron obras públicas, se introdujo la seguridad social y se exploraron varios sistemas de regulación económica, no siempre coherentes entre sí. En 1937, Roosevelt dio un viraje y adoptó políticas más ortodoxas, lo que ocasionó una recesión. Sólo con el rearme, inducido por el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la economía norteamericana llegó a usar plenamente la capacidad instalada del país. Después de Pearl Harbor se instauró una economía de guerra que no distaba mucho de la planificación centralizada.

A finales de la guerra, Roosevelt abordó la tarea de diseñar lo que debería ser su país después del conflicto. En los primeros días de 1944 dijo a sus compatriotas:

Esta república tuvo sus inicios, y llegó a su actual poderío, bajo la protección de ciertos derechos políticos inalienables [...] Eran nuestros derechos a la vida y a la libertad. Hemos llegado, sin embargo, a una comprensión más clara de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económicas. “Los hombres necesitados no son hombres libres”. Las personas que tienen hambre, las personas que no tienen trabajo son la materia prima de la que están hechas las dictaduras (1995, 87).

Luego enumeró una lista de derechos económicos y sociales, que llamó “Segunda Carta de Derechos”, por analogía con las diez primeras enmiendas de la Constitución; entre ellos, el derecho al trabajo; el derecho a devengar lo suficiente para disponer de alimentos, vestuario y recreación; el derecho a la libertad de empresa en condiciones de competencia justa; el derecho a una vivienda decente; el derecho a la atención médica y a disfrutar de buena salud; el derecho a la seguridad social y el derecho a una buena educación (ibíd., 87-88).

La Carta Política de Estados Unidos es la más antigua de las constituciones escritas y una de las más difíciles de reformar. Su tradición jurídica en el nivel federal ha sido ajena a la constitucionalización de los derechos económicos y sociales, pero en la práctica la mayoría de

los enunciados de Roosevelt se han incorporado al marco legal, por medio de la jurisprudencia, las leyes federales y las constituciones estatales⁵.

La influencia de la Segunda Carta de Derechos ha llegado por diversos medios. En 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que además de los derechos políticos y civiles incluyó una parte sustancial de la agenda rooseveltiana. Esos temas luego se desarrollaron en el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y en virtud del artículo 93 de la Carta Política, ambos acuerdos hacen parte del bloque de constitucionalidad en nuestro país.

En distintos momentos, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana y las constituciones de Italia, España y Suráfrica siguieron el mismo camino. En dichos países esos momentos constitucionales fueron una reacción a regímenes totalitarios o autoritarios (cuán pertinente es la observación de Roosevelt sobre las personas necesitadas como materia prima de las dictaduras), que llevó a adoptar un sistema de control constitucional fuerte.

Para volver al argumento de que “no hay con qué”, cabe preguntar: ¿por qué en 1948, en un mundo que apenas iniciaba la reconstrucción luego de los estragos de la guerra (o en naciones que apenas iniciaban su proceso de desarrollo como Colombia), se lograron compromisos ambiciosos que superaban de lejos los recursos existentes (la restricción presupuestal del momento)? ¿Por exceso de optimismo, o eran tan sólo retórica cínica y vacía?

La respuesta está asociada a la realización progresiva, que se esbozó en el artículo 22 de la Declaración Universal y tuvo un desarrollo más completo en el artículo 2 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (cursivas añadidas).

La frase resaltada es la esencia de la tesis de la realización progresiva. Es una expresión de realismo político y económico⁶, que articula dos

⁵ Ver el análisis de Sunstein (2004).

⁶ Que tiene como paralelo la arquitectura del GATT, cuyo objetivo era la liberalización progresiva del comercio internacional de bienes. La cláusula de anterioridad contenida en su Protocolo de Aplicación Provisional hizo posibles avances graduales hacia este objetivo durante casi medio siglo, mientras que su predecesor más ambicioso, la Carta de La Habana, fue un fracaso.

conceptos distintos pero relacionados: un consenso claro sobre el rumbo invariable que se ha de seguir y el reconocimiento de que la velocidad es variable, en parte por las diferencias en las condiciones económicas y las restricciones presupuestales de cada nación. El fin es la ampliación gradual de las coberturas y la profundización paulatina del goce de los derechos económicos y sociales sin exigir lo imposible. Así, la Constitución de Suráfrica menciona en forma explícita la adopción de medidas razonables, legales y de otro tipo, para lograr la realización progresiva (Sunstein, 2004, 103).

En Colombia, la Corte Constitucional ha cumplido un papel protagónico en la realización progresiva de los derechos económicos y sociales. En parte, debido al pequeño número de leyes estatutarias aprobadas por el Congreso que deberían regular constitucionalmente la materia, y en parte, por la naturaleza de la acción de tutela y su revisión a cargo de la Corte.

Un ejemplo de ello es la sentencia T-760 de 2008, que constituye un progreso importante en la interpretación del artículo 49 de la Constitución:

El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su *tutelabilidad*; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.

Al pronunciarse en estos términos sobre el “ámbito básico” de los servicios de salud, la Corte lo convirtió en una necesidad.

¿El principio de la realización progresiva admite la regresión si la restricción presupuestal se hace más severa? Este no es el lugar para discutir a fondo la cuestión, pero la jurisprudencia de la Corte Constitucional refleja criterios de realismo, en especial cuando los derechos económicos y sociales entran en conflicto con otros derechos o bienes protegidos constitucionalmente. Los derechos, aun cuando son fundamentales, no son absolutos y se pueden limitar; pero su restricción está sujeta a un escrutinio constitucional especialmente estricto.

El principio de realización progresiva concuerda con una regularidad empírica observada desde el siglo XIX, la Ley de Wagner. Adolph Wagner postuló que la participación del gasto público (ligado

por razones obvias a la realización progresiva) en el ingreso nacional tiende a aumentar con el crecimiento del PIB.

La ley es el resultado de la observación empírica en países en progreso [...] su explicación, justificación y causa es la presión por el progreso social y los cambios resultantes en las esferas relativas de la economía privada y pública (citado en Avella, 2008, 39).

Mauricio Avella, en su reciente investigación sobre el gasto público colombiano en el siglo XX, concluyó que hay un efecto causal del PIB real per cápita sobre el gasto público como proporción del tamaño de la economía (*ibíd.*, 50).

Una conclusión parcial. En la sección anterior se mostró que la restricción presupuestal y las necesidades son dinámicas como consecuencia del avance económico y social, de modo que una respuesta lógica a la pregunta de cómo asegurar la satisfacción de las necesidades es la realización progresiva. La limitación de recursos en un momento dado no justifica que no se fijen metas de largo plazo.

LOS BIENES MERITORIOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La teoría económica distingue entre bienes privados y bienes públicos de acuerdo con las características técnicas del consumo de cada tipo de bienes. Los elementos esenciales son la rivalidad y la exclusión. El consumo de un bien privado, digamos un vaso de leche, sólo lo disfruta quien lo bebe. Nadie más se beneficia. Y puesto que la disponibilidad de leche es limitada, el que bebe ese vaso reduce la cantidad que otros pueden beber. El consumo de un bien público no es rival ni excluyente. Un bien público está disponible para todos en igualdad de condiciones. Y el consumo de una persona no afecta las posibilidades de consumo de las demás. Ejemplos de bienes públicos son la defensa, la justicia y el ordenamiento jurídico.

La distinción entre bienes privados y bienes públicos no implica un juicio de valor. Un bien público se puede entender como una condición que afecta por igual a un grupo de personas, sin que ningún miembro del grupo pueda modificarla por sí solo. Y así como hay bienes públicos, también hay males públicos: la inseguridad o la contaminación.

Los bienes privados normalmente se distribuyen a través del mercado. Las curvas de oferta y demanda representan la interacción entre consumidores y productores, y el precio de equilibrio es el punto en que la utilidad marginal del consumo es igual al costo marginal de producción. El sistema funciona porque hay intercambio y recípro-

cidad. El demandante paga porque es la única forma de consumir y el oferente produce porque le pagan.

Esa reciprocidad no existe en el caso de los bienes públicos. Todos consumen sin tener que pagar directamente por ellos. Pero como los bienes públicos son costosos, igual que los demás bienes, se genera un problema de acción colectiva. Un individuo que quiere gozar del bien público supone que los demás beneficiados aportarán los recursos necesarios para producirlo, y si esa conducta se generaliza no se suministrará el bien público o sólo se proveerá en cantidades subóptimas.

Por ello en teoría económica la proposición de que el suministro de bienes públicos es función del Estado no es controversial, pues supone que la autoridad pública tiene la capacidad coercitiva para recaudar los impuestos necesarios para producirlos.

Las necesidades que corresponden a derechos económicos y sociales involucran bienes privados, cuyo consumo es rival y excluyente, y se compran y se venden en el mercado; ejemplos obvios: la educación, la salud y la vivienda. Esto suscita una inquietud a quien no entiende la interacción social estrictamente en términos de preferencias individuales sino en el lenguaje de las necesidades. ¿Y si el individuo no quiere o no puede pagarlos?

Un aporte teórico de Richard Musgrave, el bien meritario, brinda una respuesta⁷. El bien meritario, una especie de puente entre los bienes privados y los públicos, “atraviesa la distinción tradicional entre bienes públicos y bienes privados [en] asuntos que no caben fácilmente en el marco convencional de la teoría micro, que tiene como base un concepto claramente diseñado de libre elección del consumidor” (1987, 452), en cuanto implica una confluencia de preferencias individuales y colectivas.

Según Musgrave, hay varias situaciones en las que se presenta esa intersección. Una de ellas, cuando hay fallas en la racionalidad del individuo que le impiden tomar decisiones autónomas y resulta indispensable la intervención de un tercero para velar por sus intereses. Otra, cuando la comunidad desarrolla valores compartidos que reflejan un proceso histórico de interacción entre individuos. Una tercera, cuando existen criterios paternalistas como la distribución pública de bienes privados en forma gratuita. Finalmente, cuando hay metapreferencias que abarcan conjuntos de preferencias opuestas. Algunos de esos conjuntos de preferencias pueden ser preferentes porque se

⁷ La jurisprudencia constitucional usa con frecuencia un término similar: “bien mérito”.

consideran éticamente superiores a los demás⁸. Este es el criterio del observador imparcial de Adam Smith, adoptado con variaciones por Harsanyi, Rawls y Sen (1987, 453).

La enumeración de Musgrave ubica los bienes meritorios en la esfera del debate público y del proceso político. Presupone la deliberación colectiva acerca del nivel de consumo de ciertos bienes que son básicos para el bienestar de los integrantes de la comunidad. El resultado de esa deliberación puede llevar al suministro gratuito o subsidiado del bien en cuestión, especialmente a quienes no tienen capacidad de pago, e incluso a considerar obligatorio un nivel de consumo mínimo aunque no se desee consumirlo.

Quizá el ejemplo más claro de estas características de los bienes meritorios sea la educación primaria, que John Stuart Mill analizó en los *Principios de economía política* a partir de la siguiente pregunta:

¿Tiene siempre el comprador suficiente capacidad para juzgar la mercancía? Si no es así la presunción a favor de la competencia no es aplicable al caso; y si la mercancía es una de aquellas cuya calidad tiene mucha importancia para la sociedad, es posible que resulte conveniente alguna forma de intervención de representantes autorizados de los intereses colectivos del Estado (1978, 814).

Es evidente que un niño no puede tomar una decisión informada sobre su educación. Si bien normalmente la toman sus padres, existen otras dificultades: si el padre tampoco recibió educación y no la valora, o si sus intereses difieren de los del hijo (por ejemplo, ponerlo a trabajar para mejorar los ingresos familiares), la decisión no necesariamente es acertada; además, los padres pueden carecer del ingreso suficiente para pagar la educación. Por ello, Mill sostiene que es lícito que la comunidad declare obligatoria la educación, aun contra los deseos de los padres, y que asegure su financiación cuando no puedan pagarla. Para Mill esto no implica que el Estado sea el único proveedor del servicio, pues ese monopolio atentaría contra la libertad.

La decisión pública de que un bien es meritorio lo transforma en necesidad. Esa decisión colectiva refleja la “regla de decencia” de Adam Smith y su correlato, el derecho a la vida digna de todos los integrantes de una comunidad. Smith precisó esa distinción al referirse a las bebidas alcohólicas en su análisis de los bienes necesarios. A diferencia del calzado, no son necesarias porque “en ninguna parte la costumbre considera una indignidad abstenerse de su consumo” (1952, 383).

¿Cómo se materializa esa decisión pública? En una democracia constitucional moderna las decisiones concretas corresponden al

⁸ Sobre las metapreferencias, ver González (2000).

legislador, al ejecutivo y a los jueces. Aunque el diseño institucional prescriba algún grado de especialización de las funciones de cada uno de ellos, a todos les corresponde velar por el suministro de bienes públicos y meritorios. A veces se alega que sólo tienen legitimidad democrática las decisiones de los funcionarios elegidos por votación popular, pero ese argumento pierde de vista que en la compleja estructura de un Estado moderno hay un traslazo inevitable en las competencias de las ramas del poder público. La legitimidad de las decisiones sobre el suministro de bienes públicos y meritorios proviene del reconocimiento social de las necesidades, que las convierte en derechos⁹.

La provisión de bienes públicos y meritorios se efectúa mediante políticas públicas. En su diseño intervienen consideraciones de equidad, eficiencia, eficacia y efectividad. Y suelen evaluarse sobre estas bases. En la jurisprudencia constitucional colombiana también existen postulados pertinentes acerca de esta discusión, que complementan los del análisis económico: la transparencia, la seriedad y la coherencia, que el fallo T-025/2004 articuló así:

De lo anterior se deduce que el carácter progresivo de ciertos derechos y la dimensión prestacional de un derecho exigen de las autoridades racionalidad en el diseño y articulación de las políticas públicas relativas a tales derechos, de tal manera que éstas sean transparentes, serias y coherentes, como expresión de los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta¹⁰. La transparencia exige que se hagan públicas las prestaciones que serán garantizadas así como los responsables de cumplir lo jurídicamente establecido. La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.

⁹ Ver también Pérez Salazar (2007, 813-817).

¹⁰ Cuyo texto dice: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

CONCLUSIONES

Hay coincidencias entre ciertos aspectos de la teoría económica y del derecho constitucional. Algunas son estructurales, aunque a veces sean implícitas y no explícitas, y con frecuencia sean objeto de olvido. Por ejemplo, son pocos los economistas conscientes de que el modelo principal-agente deriva su nombre y su estructura de la figura que en el derecho inglés equivale a nuestro contrato de mandato. De hecho, el trasfondo político del derecho y de la economía es el mismo: los procesos de elección social que llevan a decisiones colectivas que luego se expresan en las constituciones y otras normas de menor jerarquía.

Esas afinidades a veces se ven oscurecidas por diferencias conceptuales o de lenguaje, como la contraposición entre preferencias y necesidades que fue el punto de partida de este artículo. Pero ello no obsta para buscar puentes entre ambas disciplinas que faciliten el diálogo.

Adam Smith señaló que las cosas necesarias comprenden “no solo aquellas que la naturaleza presenta como tales, sino las que por regla de decencia han llegado a serlo” (1952, 383). Es decir, son determinadas socialmente. A su vez, las necesidades no son independientes de la restricción presupuestal que enfrenta toda sociedad. A medida que el crecimiento económico desplaza la frontera de posibilidades de producción, se amplían el ámbito de los bienes y servicios que se consideran (y son) necesarios y las posibilidades materiales de proporcionarlos. La “regla de decencia” de Smith es especialmente pertinente en sociedades con alta desigualdad del ingreso, como la nuestra.

La tesis de la realización progresiva de los derechos económicos y sociales es una respuesta al problema de cómo relacionar la ampliación del ámbito de tales derechos con los recursos disponibles para atenderlos. No se trata de un simple ejercicio de cuantificación sino de un proceso deliberativo que involucra, además, el cambio de valores y preferencias sociales que puede ilustrarse con la Ley de Wagner. Ese cambio se traduce en la ampliación del conjunto de bienes o servicios meritorios; es decir, el proceso político lleva a definir los niveles de consumo mínimo hasta llegar a un ámbito básico, al que da el carácter de necesidad.

El propósito de las políticas públicas es asegurar el suministro de bienes públicos y meritorios. A los criterios usuales de evaluación, como la eficiencia y la equidad, se pueden añadir otros, de carácter

procedimental, como los que adopta la jurisprudencia constitucional colombiana: transparencia, seriedad y coherencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Avella, M. “Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003”, *Borradores de Economía* 544, 2008.
2. González, J. I. “La ilegalidad, los meta-ordenamientos y las meta-preferencias”, *Revista de Economía Institucional* 2, 2000, pp. 37-52.
3. Kreps, D. *Curso de teoría microeconómica*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
4. Maddison, A. *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris, OECD, 2001.
5. Marx, K. y F. Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*, 1848, [www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm].
6. Musgrave, R. “Merit Goods”, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 3, London, MacMillan, 1987.
7. Pardo, E. “La pobreza en Smith y Ricardo”, *Revista de Economía Institucional* 2, 2000, pp. 111-130.
8. Pérez S., M. “Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana durante la vigencia de la Carta Política de 1991”, M. J. Cepeda, E. Montealegre y E. Julio, comps., *Teoría constitucional y políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
9. Roosevelt, F. D. *Fireside Chats*, New York, Penguin, 1995.
10. Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, 1952.
11. Sunstein, C. *The Second Bill of Rights*, New York, Basic Books, 2004.