

BIENESTAR ECONÓMICO Y ECONOMÍA DEL BIENESTAR^{*}

G. Warren Nutter

La economía política, hija del Iluminismo, nació como una filosofía moral o como una ciencia cuyo objeto era la construcción de una buena sociedad. En esa época optimista y entusiasta, los pensadores occidentales avizoraban un progreso nunca imaginado hasta entonces, que se alcanzaría por obra de la razón y de la libertad. El Iluminismo significó una revolución fundamental en el pensamiento por la cual las penurias del presente y el culto de la autoridad cedieron su lugar a la esperanza en el futuro y a la fe en la libertad. Fueron tiempos de exaltación y de grandes expectativas.

La visión propia de esta época tomó forma concreta en el libro de Adam Smith *La riqueza de las naciones*, no sólo una de las obras más importantes en la historia de la humanidad sino el fundamento de la economía o, mejor dicho, de la economía política. No obstante, el tratado de Adam Smith era un producto necesario de su tiempo y su interés principal -tal como lo proclama su título- era el mejoramiento de las condiciones materiales. El progreso de la humanidad exigía, como primera medida, el aumento del nivel de vida en su sentido estricto, y esto sólo podía lograrse con una mayor eficiencia en el uso de los recursos y con la acumulación de riquezas.

Con el transcurso del tiempo, los que se llaman a sí mismos economistas han ampliado considerablemente el espectro de problemas en estudio, pero el problema principal de su disciplina ha seguido siendo el bienestar material. Aunque se conocen notables excepciones, no han modificado el rumbo general de los estudios.

Puede decirse, quizá justificadamente, que en la actualidad el estudio de la economía política se centra en la creación de una vida cómoda y no en la construcción de una buena sociedad. De una manera general, la palabra "progreso" ha desaparecido del vocabulario de los economistas y ha sido reemplazada por "crecimiento", que significa "más de lo mismo". Muchos economistas parecen pensar, curiosamente, que su disciplina ha

* Este ensayo, basado en una conferencia pronunciada en el Bethany College en noviembre de 1965, en el marco de una serie de Algunos aswitos iJendientes eii economía política, con el auspicio de la Relm Foundation, forma parte de la obra *Political Ecoiiomy ana Freedom. A Collection OÍ Essays*, Liberty Press, Indianapolis, 1983, en la cual ha sido reimpresso, después de su publicación en el *Jouinal OÍ Economic Ió.su;s* 2 (julio de 1968): 166-72, con autorización especial de la Associat ion for Evolutionary Econom ics, poseedora del ccpyright. Derechos cedidos por Li berty Press.

llegado a ser irás científica lirtlitando el espectro de sus intereses, y que al preocuparse por lograr una vida cómoda, en lugar de una buena sociedad, evitan formular juicios de valor. Incluso se insiste en establecer una teoría del bienestar econiinicoo exenta de consideraciones valorativas, puramente objetiva, que nus enseñaría a hacer a la sociedad irás opulenta manteniendo al mismo tiempo la neutralidad respecto de la ética.

Basta con decir que esta forma de pensar es errónea. La economía política no puede interesarse en el problema del bienestar si se despoja de contenido ético; y para que sea algo más que un juego intelectual, los economistas deben preocuparse por ese problema, al menos en forma implícita e indirecta. Esto no significa que estén obligados a defender sus propias versiones de lo que es una vida buena, o que deban confundir los hechos reales con afirmaciones norinativas, o que todos los aspectos del estudio de la economía deban estar vinculados directa y explícitamente a un problema específico de bienestar social, Más bien signáica que la disciplina en su conjunto sello tiene sentido si se mantiene en contacto con los problemas sociales reales, que tienen un contenido ético derivado de la naturaleza del hombre

y de la sociedad. La economía política puede evitar la moralización, pero no puede eludir la moral.

Deseo ser absolutamente claro para evitar cualquier posible malentendido: en este ensayo no me ocupo de lo que los economistas deben o no deben hacer. Deben hacer todo lo que quieran, cualquier cosa para la que haya un mercado. Mi interés se centra aquí en algo totalmente diferente, a saber, que la estrechez de miras de los economistas es responsable en gran medida por la mala situación en que se encuentra la economía del bienestar. Para ser más específicos, digamos que, según la moderna economía del bienestar, una economía ha alcanzado su estado ideal cuando no se puede mejorar la situación de una persona sin empeorar la de otra. Esto es lo que se conoce a menudo como óptimo de Pareto. Inversamente, se dice que la situación de la sociedad ha mejorado si puede lograrse que algunas personas estén mejor sin hacer que otras queden peor, aunque para conseguirlo sea necesario que algunos tengan que ser compensados por otros.

Este enfoque plantea una dificultad muy evidente: la situación óptima no puede lograrse jamás. La sociedad no sólo no la alcanza, sino que no puede alcanzarla. En primer lugar, la situación óptima está sujeta a un cambio constante, a medida que cambian las necesidades, los recursos y la tecnología. En segundo lugar, y esto es irás importante, no se la puede definir independientemente de la vía de acceso a través de la cual se llega a ella. En consecuencia, tal teorización es utópica y estéril. Por ejemplo, supóngase que al analizar una economía se llega a la conclusión, exenta de toda duda, de que según la norma "paretiana" del bienestar conviene gravar con impuestos a una industria y subsidiar a otra. Hecho eso, una consecuencia inmediata es que se ha alterado la estructura de los activos durables en la economía, por lo cual ha cambiado la estructura de costos pertinente para cualquier propósito práctico. El óptimo de Pareto que corresponde a este estado de cosas modificado es diferente del que correspondía al estado anterior. Al tratar de alcanzar el óptimo, la economía cambia el óptimo mismo.

Además, y como es obvio, el óptimo cambia espontáneamente en respuesta a cualquier modificación significativa en las "condiciones dadas" del sistema económico. El análisis de esas modi-

ficaciones es literalmente imposible. Una política que hoy tiene sentido, considerada en términos de la norma paretiana, puede no tenerlo mañana.

Entonces, ¿por qué persisten los economistas en este análisis utópico? Algunos manifiestan una evidente intranquilidad, pero han buscado una salida bastante curiosa, creando la teoría de la "segunda mejor alternativa" (second best); esto significaría que la "mejor" política en el estado de cosas Óptimo no es necesariamente la mejor política para alcanzar el óptimo. Por lo tanto, debe implementarse otra, la segunda mejor alternativa.

Pero, si la mejor no es tal, ¿por qué llamarla la mejor? O, más precisamente, si la segunda mejor alternativa es verdaderamente la mejor, ¿por qué llamarla la "segunda mejor"? Se podría responder que estos economistas son también víctimas de una teoría utópica, puesto que juzgan una política sobre la base de su aptitud para hacer avanzar a una sociedad hacia una meta inalcanzable e inconstante. Si teorizáramos de la misma manera acerca de la naturaleza, ¿cuál sería para nosotros el mejor tiempo atmosférico y cuál el "segundo mejor alternativo" ?

No tengo el propósito de censurar a los economistas por cuestiones normativas. Tampoco me interesa quién plantea las normas correctas. Lo que pongo en tela de juicio es la visión del problema, el modo como se lo analiza, la perspectiva de los economistas.

La pregunta planteada antes podría reformularse así: ¿cómo cayeron los economistas en esta forma de pensar, y por qué les resulta tan difícil abandonarla? Una razón importante es que se han preocupado por nociones tales como las de eficiencia, situación óptima y crecimiento, concebidas en el contexto de un mundo sin cambios. El cambio en sí mismo ha sido objeto de muy escasa atención, sobre todo porque no hay una manera simple y fácil de analizar y evaluar sus efectos. Pero la economía cambia por lo menos en la medida en que crece, y cualquier evaluación de su funcionamiento que no preste la debida atención a este hecho será fatalmente engañosa, y además inaplicable.

Los cambios económicos son principalmente producto de la expansión del conocimiento, y ni el cambio ni el conocimiento pueden optimizarse. En el momento presente, el conocimiento futuro es desconocido y no hay manera de conocerlo, y asunto

concluido. Hablar de conocimiento Óptimo o de cambio Óptimo es un absoluto disparate. Ambos son el resultado de un proceso de exploración, oportunidad y descubrimiento. ¿Qué sentido tiene, entonces, considerar que el mejoramiento del bienestar económico es un movimiento hacia un estado de cosas Óptimo? Concretamente, una sociedad goza de mayor bienestar, en el sentido corriente de la palabra, tanto por el descubrimiento e introducción de nuevos productos como por el aumento en la cantidad de los ya existentes. Nuestro nivel de vida actual es incomparablemente más elevado que el de hace un siglo gracias al automóvil, el avión, la radio, la televisión, la computadora, la medicina moderna y tantas otras innovaciones, que entran en nuestras vidas continuamente y en forma impredecible y cuyos efectos sobre la economía son también imprevistos y profundos. Las teorías sobre la economía del bienestar que no toman en cuenta la verdadera naturaleza de las economías modernas están condenadas a dar respuestas erróneas.

En suma, necesitamos un nuevo punto de vista. No pretendo saber cuál es, pero puedo sugerir algunos cambios necesarios en nuestras formas de pensar.

Ante todo, los economistas deben comprender que el punto que alcanza una economía depende del modo como llega hasta él. No existen políticas alternativas prácticas que conduzcan al mismo estado de cosas. Cuando se toma una decisión económica importante, ésta deja su impronta sobre la sociedad y las condiciones jamás pueden ser devueltas a su configuración original. Una marca sólo puede ser borrada dejando otras marcas. En consecuencia, es preciso desterrar la idea de que la economía en su conjunto puede ser moldeada como una estructura preconcebida. En lugar de eso, debemos tratar de hacer algunos pequeños cambios aquí y allá, dando todo lo demás por supuesto y fuera de nuestro control inmediato. Asimismo, debemos conformarnos con evaluar los cambios en función de sus efectos primarios y no de su impacto total sobre el bienestar de la sociedad, que nunca podemos llegar a conocer. Los perfeccionistas podrían aducir que es muy posible que los cambios graduales, aunque definidos, produzcan un beneficio total mucho menor que el que obtendría una política que tomase en cuenta todas las interacciones; pero deben enfrentar el hecho de que un curso de acción como el que

propugnan es sencillamente imposible. La sociedad debe sufrir en forma inevitable una cierta desviación de su rumbo, por concienzudo que sea el control que se ejerza sobre sus actividades. En realidad, si este control es excesivo no hará irás que acrecentar la desviación porque la tarea de dirigir los comportamientos de la sociedad aumenta con rapidez desproporcionada en relación con el alcance del control.

Sea como fuere, el problema de la economía del bienestar consiste esencialmente en escoger e implementar políticas sociales. La primera tarea es determinar quién tomará las decisiones; dicho de una manera irás general, elegir un sistema económico. Por mi parte, sostendría que esta tarea es la principal, y que a ella quedan subordinadas todas las demás. Considerado en este contexto, el problema fundamental no es crear las reglas que sirvan de guía a las actividades sociales, sino crear reglas para hacer las reglas. Lo primero es la Constitución; después vienen las leyes y políticas específicas.

Mucho podría decirse para alentar a los economistas a que abandonen totalmente el campo de la economía del bienestar tal como se ha desarrollado y emprendan el estudio más sofisticado de sistemas económicos alternativos. A ellos corresponde preguntarse cuál es el sistema que funciona mejor, después de haber tomado en cuenta todas las consideraciones pertinentes, y no qué políticas específicas son irás convenientes independientemente del sistema.

En relación con este enfoque pueden esperarse por lo menos dos dificultades. La primera es que la teorización utópica resulta más tentadora cuando hay que escoger un sistema íntegro que cuando sólo están en disputa políticas específicas. El análisis puede desnaturalizarse hasta caer en la búsqueda de un sistema perfecto en lugar de elegir entre las opciones asequibles. La segunda dificultad está estrechamente relacionada con la primera. -Al optar por un sistema se lo debe tomar en su totalidad, con sus características buenas pero también con las malas, que podrán remediarse, si esto es posible, a través de los cambios evolutivos en la estructura social. No obstante, es posible que antes de que transcurra mucho tiempo los economistas, impacientes, comiencen a favorecer la intervención en el funcionamiento del sistema, para tratar de darle características que no tiene; y aquí volvemos

al punto de partida, enfocando el problema desde el punto de vista de los asuntos específicos y de las soluciones específicas. Nuevamente se requiere un cambio fundamental en las perspectivas y en las actitudes. Para que la economía del bienestar pueda ofrecer algo más que discusiones ociosas acerca de las acciones que el gobierno lleva a cabo día a día en el desempeño de su rol en la economía, su interés debe ceo trarse en los asuntos c)nstitucionales. En otras palabras, debe ser reemplazada por la economía política en el sentido clásico del término, a saber, una ciencia cuyo objeto es construir una buena sociedad. En mi opinión, el primer paso es hacer revivir la noción de progreso como piedra de toque de una buena sociedad. Eximiéndonos del contenido ético que pueda tener la consideración del progreso como una meta, veamos hasta qué punto amplía nuestra visión del proceso económico.

Consideremos cuánto se habla en estos días, en forma bastante vaga, acerca de "la vía Óptima de crecimiento" para una economía. Se nos dice que existe una vía óptima para alcanzar, en el menor tiempo posible, una expansión dada de la capacidad productiva con una tasa dada de inversión. Una vez descubierta esta vía, se deben promulgar las políticas necesarias para ponerla en ejecución.

Me resulta difícil tomar en serio esta línea de razonamiento. En primer lugar, ¿cómo vamos a determinar la meta hacia la cual supuestamente se dirige la sociedad lo más rápido posible? ¿Debe haber un estado de cosas particular, especificado por anticipado? Y si es así, ¿por qué? ¿O el objetivo debe ser simplemente tratar de llegar lo más lejos posible en un período dado? Si así es, ¿qué significa esto? Además, si sabemos por anticipado hacia dónde e úeseamos úirigirnos, ¿cómo encontrar la manera más rápida de llegar allí? Y aun cuando fuéramos lo bastante omniscientes como para mostrar cuál es la trayectoria a seguir, ¿qué ocurriría cuando tratáramos de controlar el crecimiento para ajustar a ella? Sólo es posible lograr el control social ueliberado creando instrumentos políticos a ese efecto, y esos instrumentos ejercen otros efectos sobre la sociedad que tanto pueden inhibir el "crecimiento" como estimularlo. El marco institucional debe cambiar mientras se están implementando las políticas formuladas basándose en el supuesto de que

no experimentaría cambios. La naturaleza del problema se altera en el proceso de su resolución.

Lo que es más importante, determina el "crecimiento" por anticipado equivale a impedirlo, en el sentido más significativo del término. Como ya lo hemos hecho notar, la economía cambia al menos en la medida en que crece, y nunca pueden preverse las probabilidades futuras. El mejor camino para el crecimiento es el que queda despejado a medida que la economía se va abriendo paso a través de una jungla de ignorancia, avanzando aquí y allá hasta los sitios en los cuales el acceso resulta más fácil. Estos descubrimientos permiten a la economía avanzar con más rapidez a través de la jungla si es lo bastante audaz como para explorarla hasta dar con ellos y lo suficientemente flexible como para explotarlos cuando los ha encontrado. Mientras tanto, seguimos en medio de la selva y sólo podemos vislumbrar lo que está a muy poca distancia de nosotros. No podemos saber por anticipado cuál es el camino "óptimo", ni qué hay del otro lado. Avanzamos a tientas. ¿No es esto lo que los filósofos del Iluminismo querían decir al hablar de progreso? De un modo u otro, las condiciones van mejorando poco a poco, porque nuestro conocimiento aumenta y nos va aproximando cada vez más a la verdad, aunque ésta continúa eludiéndonos. El problema consiste en construir el orden social que mejor nos conduzca al progreso, y que no debe juzgarse por su eficiencia en lo que respecta a lograr objetivos concretos determinados de antemano, sino por la clase de personas a que da origen.

Si consideramos una cuestión diferente, aunque relacionada, observamos que el progreso no es lo único que no podemos predecir. Hay también, en toda economía, perturbaciones inesperadas y tensiones a las que se debe dar respuesta y que requieren reajustes. El problema consiste muy a menudo, por lo menos temporariamente, en evitar que las cosas empeoren y no en hacer que mejoren. También aquí resulta fundamental el diseño del sistema económico. Un sistema puede ser estructurado de manera que resulte más o menos flexible para responder a las demandas imprevistas que se le planteen; puede ser que los economistas hayan prestado más atención a este aspecto y no tanta al modo de programar remedios específicos para crisis específicas. Podría decirse que, en términos generales, es mejor

-

un sistema en el que las perturbaciones pueden ser resueltas paso a paso, sin dejar que se llegue a una crisis, que otro que permita el desarrollo de una crisis pero que pueda solucionarla rápidamente. En cualquier caso, tanto el sistema como los detalles de las políticas correctivas específicas están sujetos a controversia. Lo dicho basta en lo que respecta al análisis de lo que debería ser la economía del bienestar. Consideremos ahora brevemente la posibilidad de que los economistas vayan en esa dirección. No soy optimista, porque vivimos en una época de fragmentación y enajenamiento. La especialización, el fetiche del cientificismo y de la neutralidad ética y el contradictorio espíritu utópico de nuestros días han hecho que la mayoría de los economistas perdieran el contacto con la realidad. Muchos se apresuran a calificar como prejuicios las opiniones de otros acerca de ellos (cuando están en desacuerdo con esas opiniones), pero son incapaces de reconocer sus propias parcialidades éticas. Están convencidos de que éstas no existen, porque "no deben" existir: los hombres de ciencia "no deben" permitir que su trabajo sea afectado en modo alguno por ningún juicio ético, cualquiera que éste sea; por el contrario, "deben" ser objetivos y científicos. En este orden de cosas, se llega al extremo de pensar que la producción y el crecimiento de la producción son fines en sí mismos, sin tomar en cuenta los usos a los que se aplica. ¿Qué otro significado, si no, tiene la costumbre, que ahora se ha puesto de moda, de juzgar las economías únicamente sobre la base de lo que producen o de la rapidez con que crecen? Por supuesto, es éticamente neutral considerar como equivalentes los cacharros mal terminados y las pirámides huecas producidos en una economía, y los alimentos y las viviendas consumidos en otra. Pero esta neutralidad ética hace que la comparación de ambas economías carezca absolutamente de sentido. El hecho es, sencillamente, que en todos estos problemas hay implícito un contenido ético. Cuando nos preguntamos si un estado de cosas es mejor o peor que otro, el juicio de valor debe hacerse con referencia a una pauta normativa.

Silos economistas no dejan de esconder la cabeza en las arenas del pseudocientificismo, todo el edificio de la economía se desmoronará. Los que sigan ejerciendo esa profesión no serán irás que ingenieros o racionalizadores sociales, que se pondrán al servicio

de cualquiera que les pague. Pero no debemos engañarnos pensando que la economía del bienestar llegará a su fin, porque no hará sino pasar a manos de otros hombres con capacidad y formación diferentes, como ocurrió en la Unión Soviética de Stalin con el ascenso de los popes de la economía.

Sería lamentable que esto ocurriera, porque la sociedad obtendría grandes beneficios si los expertos versátiles en análisis económico se especializaran en estudiar las formas de erigir una buena sociedad. Desde luego, sus puntos de vista no deberían ser tomados como pronunciamientos autoritarios, sino discutidos en un debate de ideas con opiniones autorizadas y dignas de seria atención. En un intercambio de ideas los juicios éticos competitivos ocupan un lugar tan importante como las interpretaciones competitivas de la realidad, siempre que se los mantenga tan separados como sea posible.

Quisiera concluir con una exhortación a los profesionales de la economía para que vuelvan al camino que les señaló el Iluminismo. Es posible que mi condena haya sido demasiado absoluta, ya que ha abarcado a los economistas en general, sin excepciones. Pero lo cierto es que no ha sido mi intención condenarlos, sino estimularlos para que piensen acerca del estado en que se encuentra su profesión, que es posible de mejorar.

A mi juicio, lo esencial es enfrentar valientemente los problemas reales de la política social. Los economistas deben buscar más las políticas que mejoren las condiciones existentes y menos las que las hagan óptimas. Deben pensar más en el progreso y menos en el crecimiento. Deben investigar las maneras de mejorar el sistema económico, en lugar de forjar tretas y artimañas destinadas a "resolver" problemas de poca importancia. Deben, en suma, tratar de construir una buena sociedad, en lugar de procurar hacer bien a la sociedad.

Ninguna de estas tareas es sencilla. Las pautas simples que permiten formular los juicios necesarios no están al alcance de la mano, nunca lo han estado y jamás lo estarán. Pero los problemas existirán siempre y es necesario resolverlos de un modo u otro. Todo lo que se requiere de nosotros es que apliquemos nuestro razonamiento y nuestra inteligencia y lo hagamos lo mejor posible. Al menos estaremos haciendo algo importante y provechoso.