

---

## macroeconomía del desarrollo

# **E**stado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal

Manuel Basombrío



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, octubre de 2009



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



Este documento fue preparado por Manuel Basombrío, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: "Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe. Componente 1: Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el combate a la pobreza: el rol de los instrumentos contra-cíclicos (AEC/07/001)"

El autor agradece los aportes y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y los comentarios de Jurgen Weller y Ramiro Ruiz del Castillo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323332-0

LC/L.3099-P

N° de venta: S.09.II.G.81

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Los conflictos de la moderna noción de igualdad</b> .....	9
<b>II. El Estado de derecho y los límites de las primeras versiones del contractualismo</b> .....	15
<b>III. Utilitarismo y crisis de la concepción del Estado de derecho clásico</b> .....	19
<b>IV. El contractualismo rawlsiano y los principios de justicia</b> .....	23
<b>V. Desde el Contrato Social hacia el Pacto Fiscal</b> .....	27
A. El Estado en los países industrializados .....	28
B. Países industrializados <i>vis-à-vis</i> Latinoamérica y el Caribe .....	32
C. Obstáculos para alcanzar un nuevo Pacto Fiscal .....	35
D. Pacto Fiscal y equidad .....	37
<b>VI. Pacto Fiscal y derechos económicos, sociales y culturales</b> .....	41
<b>VII. Bibliografía</b> .....	47
<b>Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> .....	49
<b>Índice de cuadros</b>	
CUADRO 1 GASTO PÚBLICO/PBI PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE ALTOS INGRESOS .....	29
CUADRO 2 GASTO PÚBLICO/PBI PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA .....	33
CUADRO 3 PRESIÓN TRIBUTARIA.....	34
CUADRO 4 ESTRUCTURA TRIBUTARIA 2005 .....	34



## Resumen

---

El presente informe tiene un doble propósito. Por un lado, pensar la constitución del Estado desde un punto de vista normativo para ver qué tipo de igualdad contempla; por otro, indagar a grandes rasgos sobre el grado de consistencia que las políticas públicas de Latinoamérica y el Caribe guardaron en relación con el logro de la igualdad.

Para ello se muestra cómo el concepto de igualdad fue cambiando de sentido y alcance a lo largo del tiempo, y las consecuencias de orden normativo que le son solidarias: de entrada, la posibilidad de adoptar el contractualismo como modelo explicativo de la constitución de la sociedad; luego, la crisis del contractualismo clásico en virtud de la imposibilidad de atender a las nuevas demandas de igualdad; finalmente, la aparición del contractualismo rawlsiano, el cual reúne elementos de la ética deontológica y consecuencialista y, por consiguiente, su atención tanto a la igualdad formal (libertad negativa) como a la igualdad real (libertad positiva).

Luego, asumiendo la perspectiva de las finanzas públicas y justificando la implicación mutua entre Contrato Social y Pacto Fiscal (nivel y estructura tributarias, y asignación del gasto público), se da cuenta de la forma en que este último ha asumido tanto en los países industrializados como en los latinoamericanos y sus resultados en términos del logro de la igualdad.

Se cierra el trabajo resaltando la necesidad de que el Pacto Fiscal se constituya en garantía del progresivo cumplimiento del imperativo constitucional de universalizar los derechos económicos, sociales y culturales, forma jurídica que adopta la igualación de oportunidades, so pena de abrir una nueva fuente de conflictos como son la intromisión del poder judicial en el diseño de las políticas públicas o la posibilidad de poner en peligro los equilibrios fiscales.



## Introducción

---

Si bien dista de ser excluyente, la tesis según la cual buena parte del subdesarrollo en que se encuentra sumido Latinoamérica y el Caribe se explica por la fragilidad o ausencia de instituciones merece atención. Privilegios asociados a la modalidad de colonización, rupturas del orden democrático, persistentes desequilibrios fiscales y alto endeudamiento, agudos procesos inflacionarios, dispositivos públicos de protección social altamente discrecionales y a merced de intereses partidistas, intromisiones en la división de poderes, falta de transparencia en la información pública, continuos cambios en las reglas de juego y violación a los derechos de propiedad, son algunos ejemplos que avalan esta tesis. En la medida en que la “calidad institucional” es un fenómeno que arraiga culturalmente e incluso tiende a naturalizarse, revertir esta situación constituye un enorme desafío<sup>1</sup>.

Ahora bien, entre todas las instituciones que conforman la trama de las sociedades modernas y en la medida en que sus prácticas explican buena parte de los obstáculos que enfrenta el desarrollo regional, el Estado juega sin dudas un papel central. Por supuesto, las perspectivas bajo las cuales puede ser abordado son múltiples e imposibles de tratarlas conjuntamente. En este trabajo se llevará a cabo una reflexión sobre el Estado desde un específico punto de vista: su contribución al logro de la igualdad. Razones para justificar esta elección no faltan: como es bien sabido, Latinoamérica y el Caribe ostentan la más regresiva distribución de la renta.

Sin embargo, elegir como tema de reflexión “la contribución del Estado al logro de la igualdad” más que establecer límites a un objeto de estudios, parece multiplicar interrogantes. Por ejemplo, ¿de qué igualdad se habla? ¿por

---

<sup>1</sup> Sobre esta tesis, entre otras obras, cfr. AA. VV.: *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, FCE, Bs. As., 2006.

qué el Estado debe contribuir con el logro de la igualdad? ¿si debe, mediante qué instrumentos? ¿y si no cumple con su deber, existe alguna instancia que rectifique sus políticas? Como se puede advertir, se trata de un problema complejo, tanto como heterogéneo será el tono de este trabajo, nutrido de disciplinas tan disímiles como la ética, filosofía política, finanzas públicas y filosofía del derecho.

El trabajo abre con una reflexión de corte histórico sobre el modo en que la igualdad, resuelta siempre en términos de los valores ético-político vigentes en una sociedad, fue cambiando de sentido y alcance. Se intentará mostrar que recién en la modernidad pudo adoptar un carácter universal e irrestricto; pero que, aunque no desdeñable, su carácter meramente formal fue abriendo un conflicto que atraviesa todos los debates en el ámbito de la filosofía práctica: su falta de eficacia para alcanzar condiciones igualitarias en el plano social y económico.

La segunda parte tiene por tema el Contrato Social, modelo explicativo de los principios que fundan y rigen el diseño de una sociedad. Se podrá advertir en qué sentido al Estado nacido del Contrato le cabe la responsabilidad de tramitar los fines comunes acordados por voluntades libres. Pero, además, se podrá ver que los fines derivados de las primeras versiones contractualistas, en la medida en que abrevan de la ética deontológica, explican la conflictiva noción moderna de igualdad. Esta conflictividad, explica el protagonismo que fue cobrando el utilitarismo, paradigma de la ética consecuencialista, y su influencia en la gestación del Estado de Bienestar.

En la tercera parte, se expondrán las múltiples y severas objeciones de las que fue blanco el utilitarismo, fundamentalmente su desatención a los derechos civiles y políticos y a criterios redistributivos en la orientación de las políticas públicas. De aquí que la figura del Contrato Social se haya renovado, fundamentalmente para dar respuesta a tales déficits. Así, en la cuarta parte, se dará cuenta de la versión rawlsiana que, a tenor de los principios de justicia que da a luz, tiene como virtud aunar el deontologismo y el consecuencialismo éticos.

La quinta sección, asentada sobre el terreno de las finanzas públicas, perseguirá varios objetivos. Para empezar, se defenderá la tesis según la cual el Pacto Fiscal constituye una de las formas más acabadas de materialización del Contrato Social; por Pacto Fiscal se entenderá los acuerdos que legitiman el nivel y la estructura tributaria y la asignación del gasto público. Luego, evidencia empírica incluida, se reparará en las distintas formas que han adoptado los Pactos Fiscales en los países industrializados y en la región latinoamericana. Para cerrar, se enumerarán los obstáculos que enfrenta la región para dar a luz a nuevos Pactos Fiscales y algunas de las cuestiones que han de contemplarse para coadyuvar al logro de la equidad.

En la sexta y última parte, se explorará la conflictiva relación que existe entre el Pacto Fiscal y el imperativo constitucional según el cual el Estado debe universalizar los derechos económicos, sociales y culturales, forma jurídica que asume la igualación de oportunidades. Una conflictividad que tiene como riesgos la intromisión del poder judicial en el diseño de las políticas públicas y la posibilidad de poner en peligro los equilibrios fiscales.



## I. Los conflictos de la moderna noción de igualdad

---

Ya hace un tiempo que sentencias como “equitativa distribución de la renta”, “igualdad de oportunidades” o “titularización universal de los derechos económicos sociales y culturales” pertenecen legítimamente a la órbita de expresiones que conforman el discurso sobre la justicia. Interrogar acerca de las condiciones de posibilidad de semejante extensión del discurso sobre la justicia tiene como punto de partida ineludible la comprensión del sentido y alcance que en los albores de la modernidad ha cobrado la noción de igualdad, la cual ha ido cambiando de sentido y alcance a lo largo del tiempo.

La igualdad, parafraseando a Aristóteles, se dice de muchas maneras. No es otra cosa que su irreductible polisemia lo que permite comprender la relevancia de la conocida interrogante formulada por Amartya Sen: ¿igualdad de qué<sup>2</sup>? De aquí que para comprender de qué se habla cuando se habla de igualdad es menester primero disponer de una referencia que habilite y legitime una respuesta, del mismo modo que para comprender el sentido de un término hace falta reparar en el lugar que ocupa en una frase o, incluso, en un texto. Una referencia que habrá que buscar pues en la lógica bajo la cual se constituye una sociedad o, más concretamente, en el marco del conjunto de valores ético-políticos vigentes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sen, A.: *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid, 1995. En p. 13, el pensador indio afirma que “el hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable”.

<sup>3</sup> Paul Ricoeur atribuye a la irreductible pluralidad y conflictividad de los fines del “buen” gobierno la polisemia no sólo del término “igualdad”, sino también de otros como “libertad” y “justicia”. Esto significa, según él, “que la realización histórica de un valor no puede ser obtenida sin perjudicar a otro; que lo trágico de toda acción humana es que no puede servir a todos los valores a la vez”. Cfr. “Langage politique et rhétorique”, en *Lectures 1. Autour du politique*, Seuil, Paris, 1991, pp. 161-75.

El rendimiento de esta clave de interpretación aparece en toda su dimensión cuando se repara en el tránsito desde el mundo griego y el medieval hacia el moderno, proceso a través del cual la igualdad asume una versión irrestricta de acuerdo con su formulación más paradigmática: La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. En cada etapa de este proceso se podrá ver no sólo cómo han ido cambiando las nociones de igualdad y justicia sino, más fundamentalmente, la específica tensión que alberga la versión moderna porque, de un lado, muestra su insostenibilidad en la medida en que dé respuestas a la satisfacción de ciertas condiciones materiales pero, del otro, su misma “invención” coadyuva a satisfacerlas. Como se tratará de mostrar a lo largo de este apartado en el que se asume una perspectiva histórica, en este doble movimiento radica la conflictividad de la igualdad de los modernos a la vez que dota de mayor complejidad a los debates sobre la justicia.

¿Qué sucede en el mundo griego? Cuando en la *Ética* a Nicómaco y la *Política* Aristóteles afirma que procurar el bien o felicidad de la ciudad es más perfecto que procurarlo para un individuo y, por tanto, subordina las partes (individuos) al todo (comunidad), está perfilando una ética política que a la postre determina el sentido y alcance de las nociones de igualdad y justicia. De acuerdo con su argumentación, el cuidado de la polis le está reservado sólo a algunos de sus miembros, los ciudadanos libres, reserva que pasa por discriminar entre quiénes se ocupan de las tareas productivas y quiénes no; es decir, entre quiénes trabajan y quiénes no: “en la ciudad mejor gobernada (...) los ciudadanos no deben llevar una vida de obrero ni mercader (porque tal género de vida carece de nobleza y es contrario a la virtud), ni tampoco deben ser labradores los que han de ser ciudadanos (porque tanto para que se origine la virtud como para las actividades políticas es indispensable el ocio)”<sup>4</sup>.

Por supuesto, la posibilidad de que existieran ciudadanos libres, condición que en general quedaba “limitada a los que son, por ambas partes, hijos de ciudadanos”<sup>5</sup>, descansaba sobre la posesión de patrimonio material y humano (esclavitud). Esto significa que el que hubiera hombres que llevaran una vida centrada en la búsqueda de la felicidad requería de la existencia de hombres no dueños de sí, ocupados en tareas productivas que, justamente, no constituyen un fin en sí mismo. Al esclavo, al hombre que no es dueño de sí, no le está dado alcanzar la felicidad: “el esclavo, tanto como el mejor de los hombres, puede disfrutar de los placeres del cuerpo; pero de la felicidad nadie hace partícipe al esclavo, a no ser que le atribuya también vida humana propiamente dicha”<sup>6</sup>.

En suma, el ethos griego se forja a partir de la discriminación entre los ciudadanos libres, eximidos de trabajar y abocados a tramitar los asuntos de la polis, por un lado, y los esclavos, ocupados en las tareas productivas, por otro. Por consiguiente, la igualdad griega es parcial, en el sentido de que no comprende a la totalidad de los miembros de la especie. Pero, además, es justa, pues así lo exigía el bien de la comunidad.

El medioevo muestra continuidades y rupturas respecto al mundo griego. Si bien el cuidado de la polis deja su lugar de privilegio a la primordial y excluyente referencia al ámbito de los fines sobrenaturales, desde el punto de vista social el mundo medieval se ordena jerárquicamente en tres estamentos diferenciados a partir de funciones que se tenían por más o menos excelentes: la contemplación, la acción y la producción, encarnadas respectivamente por las órdenes monásticas, la aristocracia nobiliaria y el pueblo. Mientras que los monjes y su vida contemplativa en sentido religioso ostentan la versión más excelente de una vida humana que tiene como premio la gloria del

<sup>4</sup> Aristóteles: *Política*, 1278 a. Aristóteles discierne dos clases de actividades: *poiesis* y *praxis*. Mientras que las primeras procuran la satisfacción de las necesidades de la vida y tienen como fin un producto cuyo tenor las hace buenas o malas, las segundas abarcan el decir y el hacer emancipados de los requerimientos de la utilidad y mediante las cuales el hombre alcanza su perfección. Dicho de otro modo, si a través de las actividades *poiéticas*, valoradas según la perfección de lo producido, se satisfacen las necesidades cotidianas de la casa (técnica) y las no cotidianas de la aldea (artes), en virtud de la *praxis* el hombre o, más precisamente, el ciudadano libre alcanza virtud y, con ella, la posibilidad de acceder a la dimensión ejemplar de la vida humana. Como sentencia Arendt en *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 39, “de todas las actividades necesarias y presentes en las comunidades humanas, dice Arendt, sólo dos se consideran políticas y aptas para constituir lo que Aristóteles llamó *bios politikós*, es decir, la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*), de los que surge la esfera de los asuntos humanos, de la que todo lo meramente necesario o útil queda excluido de manera absoluta”.

<sup>5</sup> Aristóteles: *Política*, 1275 b.

<sup>6</sup> Aristóteles: *Ética a Nicómaco*, 1177 a.

reconocimiento divino (santidad) y a la aristocracia nobiliaria, legitimada socialmente por el sostenimiento económico de los monasterios, le cabe la gestión del poder político y la guerra, al pueblo le están reservadas las actividades productivas para la satisfacción de sus necesidades y las del todo social.

Pero precisamente el cambio en la ética político-social que verifica el tránsito desde el mundo griego hacia el medieval tiene una eficacia que permite presagiar características sustantivas de la modernidad. Por un lado, el carácter personal, no hereditario, de las actividades merecedoras de excelencia; la vida religiosa, en efecto, no venía posibilitada por linajes o estirpes, tal como lo atestigua el celibato. Por otro, la salvación, fin excluyente cristiano, no sabe de excepciones. A pesar de la jerarquización estamental en términos de reconocimiento social, el acceso a los bienes sobrenaturales está reservado para todo el género humano, tal y como se lee en la Epístola a los Gálatas de San Pablo (“ya no hay judío ni griego, ni esclavo ni libre, ni hombre ni mujer, ya que todos vosotros sois uno en Cristo Jesús”). Contemplación, acción y producción guardan entre sí una relación fraterna, donde el mensaje salvífico tiene como destinatario a toda la comunidad. Esto constituye una radical novedad en el discurrir de la civilización occidental: bajo una perspectiva, la igualdad se universaliza y, correlativamente, la justicia no sabe de discriminaciones puesto que la salvación se resuelve en términos de méritos individuales. Claro que la igualdad cristiana no tuvo correlato real en el sistema socio-político.

La igualdad irrestricta en el plano teológico y la dimensión universal de justicia divina que le es propia, pudo secularizarse a partir del derrumbe del feudalismo producto de cambios en la esfera económica, de la reforma protestante y, más tarde, del final de las monarquías. Precisamente sobre la eficacia de estos hitos se configura la nueva ética política del mundo occidental moderno, caracterizada por la igualdad universal entre todos los seres humanos. Igualdad que, como se ha dicho antes, constituye la condición de posibilidad de la reformulación de los términos de los debates modernos sobre la justicia.

La desintegración de la aristocracia feudal fue propiciada por la existencia de una nueva fuente de recursos distinta de la propiedad de bienes inmuebles. El florecimiento del comercio a partir de la liberación del Mediterráneo y de los nuevos descubrimientos geográficos, y la decadencia de los gremios y la difusión de las actividades productivas libres e individuales en el marco de la vida urbana, constituyeron precisamente la nueva fuente de riqueza. La flamante alianza monarca-burgués hizo que el poder se vuelva autónomo respecto de la propiedad de la tierra y pase a asentarse sobre el trabajo y el comercio: así, de modo germinal, la propiedad o, mejor, la apropiación, comienzan a universalizarse.

La Reforma protestante tuvo también innegables consecuencias para la configuración del ethos del nuevo mundo; tanto es así que en ella Weber identifica el origen del capitalismo y el radical cambio en la valoración del trabajo, como enfáticamente lo ha advertido el autor de *Economía y sociedad*: “es indudable, y todo el mundo está de acuerdo con ello, que esta valoración ética de la vida profesional constituye una de las más enjundiosas aportaciones de la Reforma y, por tanto, de modo especial, de Lutero. Semejante concepción está alejada por todo un mundo del profundo odio con el que el alma contemplativa de Pascal rechazaba el amor a obrar en el mundo”<sup>7</sup>.

A partir de la Reforma, según Weber, el concepto de profesión se mundaniza y pasa a ser un deber que ha de cumplirse en el mundo, único modo de agradar a Dios. La pérdida del sentido contemplativo que connota originariamente el término “profesión”<sup>8</sup> y la adopción de un sentido eminentemente práctico, de trabajo en el mundo, supone una suerte de vindicación de las actividades productivas y comerciales, tan subestimadas en el mundo griego y medieval. Como advierte Hegel, “la ociosidad tampoco es ya considerada como santa; se considera como más valioso que el hombre, sometido a dependencia, se haga independiente mediante la actividad, el entendimiento y el trabajo”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Weber, M: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona, 1993, p. 93.

<sup>8</sup> El verbo “profesar”, de donde proviene el término “profesión”, significa emitir votos solemnes en una orden religiosa o monástica. Lo mismo ocurre en alemán: “*Beruf*” significa profesión, pero originalmente es “vocación”, “llamado”, términos con un irreductible sentido religioso.

<sup>9</sup> Hegel: *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid, 1989, p. 665. En esta misma línea, A. von Martin señala en *Sociología del renacimiento*, FCE, México, 1946, p. 59, que “el trabajo es *virtus* porque es expresión del propio rendimiento, un rendimiento individual, independiente del nacimiento o del estado social a que se pertenece”.

De aquí en adelante, la profesión, el trabajo, pasarán a constituir la dimensión preponderante de la vida humana, tanto en términos de auto-realización como de reconocimiento social.

Que el mundo moderno hiciera del trabajo, a las actividades productivas otrora desdeñadas por indignas, como el quicio en torno al cual gira la vida humana y en virtud del cual cada uno gana para sí dignidad y libertad, supuso un verdadero quiebre en la imagen que el hombre europeo tenía de sí mismo y de la sociedad. Si en las sociedades tradicionales las relaciones entre hombres eran más importantes, más altamente valorizadas que las relaciones entre hombres y cosas, como advierte Dumont, “esta primacía se invierte en el tipo moderno de sociedad, en el que, por el contrario, las relaciones entre hombres están subordinadas a las relaciones entre los hombres y las cosas”<sup>10</sup>. Esto significa que las relaciones de dependencia que guardan entre sí los miembros de una sociedad giran en torno a la universalización del trabajo y de la apropiación individual. Dicho de otro modo, significa que la trama que integra la sociedad moderna deja de ser comunitaria o religiosa para pasar a ser de índole productivo-mercantil (mercado), conformada por individuos libres e iguales unidos por “la ley común de trabajar para vivir”, según la feliz expresión del clérigo Emmanuel Sieyès. De este modo, la democratización del reconocimiento deja de resolverse en términos de estamentos sociales y pasa a alojarse en el individuo mismo al hilo de sus propias realizaciones, sinónimo de mejoras de las condiciones materiales producto del trabajo.

La revolución francesa marca el fin del antiguo régimen y el principio de una nueva era, caracterizada fundamentalmente por el reconocimiento irrestricto de un conjunto de derechos. En efecto, La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, inspirada en la declaración de la independencia estadounidense, define un conjunto de derechos “naturales, inalienables y sagrados del hombre”, como la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Se advierte entonces que la noción de igualdad universal entre todos los seres humanos constituye un “invento” de las sociedades modernas, de una específica y epocal forma de constitución socio-política forjada hacia finales del siglo XVIII en el marco de la democracia liberal. Como afirma Arendt, “según la entendemos hoy, es decir, la igualdad de los seres humanos en virtud del nacimiento, y la consideración de la misma como un derecho innato, fue completamente desconocida hasta la Edad Moderna”<sup>11</sup>.

Aquí aparece en toda su dimensión la conflictividad que albergaba desde su invención misma la igualdad moderna, tensión que puede enunciarse del siguiente modo: ¿en qué medida era sostenible la igualdad en el plano del iure sin un correlato en el plano económico? A partir de que el reconocimiento de derechos carece de restricciones, la posibilidad de que se desencadenaran pujas distributivas resultaba creciente, cuestión confirmada por las luchas sociales que se desencadenaron a partir de finales del siglo XIX. Dicho de otro modo, la ética política de un mundo cuya lógica es eminentemente productivo-mercantil, el concepto de igualdad y, a fortiori, el de justicia, no podían dejar de asentarse sobre la posibilidad de participar sin merma de dicha trama so pena de perder su eficacia<sup>12</sup>.

Participar sin merma de la trama productivo-mercantil requiere, de entrada, la posesión de un conjunto de capacidades básicas derivadas fundamentalmente de la educación y la salud. Pero requiere, además, una cobertura contra los riesgos inherentes a la condición proletaria y su rol subordinado en el marco de las relaciones sociales de producción; en efecto, cuestiones como la asimetría a la hora de acordar el salario, la pérdida del empleo por los avatares del ciclo económico y de la calificación laboral

<sup>10</sup> Dumont, L.: *Homo aequalis*, Taurus, Madrid, 1982, p. 16 y 78. Marx es, sin duda, el pensador que mayor rendimiento extrajo de la autonomización y primacía de la esfera económica. Sólo a la luz de estas radicales novedades pudo ver en el trabajo, la actividad consciente que realiza la esencia del hombre (relaciones entre el hombre y la naturaleza, producción), y en el intercambio de productos “apropiados” derivados de la división del trabajo (relaciones entre los hombres), aspectos sobre los cuales gira la economía política, la anatomía de la sociedad civil. Marx se sitúa de lleno en el corazón de las condiciones materiales de producción generadas por individuos reales para elaborar su crítica a la sociedad burguesa y para urdir su filosofía de la historia.

<sup>11</sup> Arendt, H.: *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988, p. 41.

<sup>12</sup> El concepto de ciudadano, figura retórica que adopta la igualdad universal entre todos los seres humanos, muestra su inconsistencia en la medida en que no logre participación en el mundo del trabajo. Como afirma Rosanvallon, la “afiliación” a la sociedad viene dada por el trabajo, campo en el cual se construye la identidad y se obtiene el reconocimiento social, en *La nueva cuestión social*, Manantial, Bs. As., 1995.

producto del cambio tecnológico, impedimentos físicos como accidentes, enfermedades o la edad, constituyen elementos que alimentan la inseguridad social y, llegado el caso, atentan contra la igualdad. Diluidos los vínculos de la solidaridad mecánica (familia extensa, gremios, comunidades vecinales, etc.) que, según Durkheim, constituían la fuente de estabilidad del orden social propio de las sociedades primitivas, se plantea en el seno de las sociedades occidentales modernas la necesidad de dar a luz otro tipo de mecanismo de integración social (solidaridad orgánica, en la terminología del sociólogo francés).

La pregunta que se impone en este punto es si las sociedades modernas albergan alguna instancia de resolución de la nueva conflictividad que la caracteriza. En este trabajo se asume que sí y que tal instancia no es otra que el Estado, es decir, el “nosotros” sobre el que se asientan los vínculos sociales y cuya aparición explican de modo notable las distintas versiones del contractualismo.



## **II. El Estado de derecho y los límites de las primeras versiones del contractualismo**

---

Si bien llena de enormes excepciones, la irrestricta igualdad moderna resuelta en términos de derechos innatos posibilitó en el ámbito de la filosofía práctica una nueva forma de entender y justificar la constitución de la sociedad. En contra tanto de la concepción aristotélica de la comunidad como algo originario y natural, y de la justificación teológica de la autoridad del soberano defendida por el cristianismo medieval, las teorías contractualistas nacidas del magisterio de Hobbes y continuadas por Locke y Rousseau, entre otros, asumen la existencia de un hipotético estado pre-social a partir del cual hombres libre e iguales convienen voluntariamente fundar la sociedad con el objeto de alcanzar ciertos fines comunes, los cuales toman la forma de derechos y obligaciones cuyo cumplimiento ha de ser garantizado por el Estado. Fines que han ido cambiando o, mejor, ampliándose hasta contemplar acciones positivas por parte del Estado en aras del logro de la igualdad material, cuestión sobre la que la obra de Rawls ha hecho una importante aportación.

En el Leviatán de Hobbes se encuentra la primera formulación moderna del contrato social. De acuerdo con su teoría, que parte de un estado de naturaleza signado por la guerra entre todos contra todos, para evitar su destrucción los hombres acuerdan fundar el Estado. Empujados por la necesidad de alcanzar y mantener la paz, el acuerdo consiste en la renuncia al derecho natural sobre todas las cosas que poseen el hombre a favor del soberano, que pasa a detentar el poder absoluto e irrevocable sobre los súbditos.

En el Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Locke mantiene que el estado de naturaleza es de perfecta libertad e igualdad, pero para evitar los conflictos derivados de los abusos de los individuos menos razonables que atentan contra la vida y la propiedad (“aquellos que cegados por sus propios intereses y por no haber estudiado debidamente la ley natural, no observan estrictamente la equidad y la justicia”) se conviene entrar en comunidad y formar un cuerpo político. Sin embargo, a diferencia de Hobbes, los individuos no renuncian a sus derechos naturales sino que otorgan voluntariamente su representación a una mayoría de contratantes para que los administre en bien de todos. Obligados a someterse al poder de la autoridad, los individuos establecen una cláusula de revocabilidad para que, en caso de que las autoridades dejen de respetar el derecho natural, queden legitimadas las revoluciones<sup>13</sup>.

En Rousseau el hombre es bueno “por naturaleza” pero, dado que posee un derecho ilimitado a todo lo que lo tienta y está a su alcance, su conducta queda a merced del instinto, lo cual le abre las puertas a la corrupción. Por ello, para salir del estado de naturaleza y adentrarse en el estado civil, los hombres deben unir fuerzas y empeñar su libertad para lograr una administración legítima y segura del orden social; de este modo, el hombre deja paso al instinto y dota a sus acciones de justicia y moralidad. El tránsito de la libertad natural a la libertad civil se logra a partir de un Contrato Social, cuyo desafío estriba, según sus propias palabras, en “hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual uniéndose cada uno a todos, no obedezca sino a sí mismo, y quede tan libre como antes”<sup>14</sup>.

Un contrato que resuelva dicha dificultad y evite reclamos, requiere que cada asociado someta la totalidad de sus derechos a favor de una comunidad de intereses (voluntad general), condición que todos deben satisfacer de igual forma para que no existan desventajas<sup>15</sup>. Se trata por consiguiente de un esquema que guarda unanimidad y simetría pues “cada uno dándose a todos no se da a nadie, y como suponemos que no hay ningún asociado sobre el cual no se adquiera el mismo derecho que él tiene sobre los otros, se gana el equivalente de todo lo que se pierde, y más fuerza para conservar lo que se tiene”<sup>16</sup>.

Contrato Social mediante, el hombre pierde libertad natural (derecho ilimitado a todo lo que lo tienta y está a su alcance), pero gana libertad civil, limitada por la obligación de cumplir con la ley que emana de la voluntad general, y el cuidado de la propiedad de todo lo que posee. Ahora bien, dado que lo que el Contrato transmite al soberano para perseguir el bien común es el poder y no la voluntad, que no es enajenable, aparece un elemento de conflicto: como la voluntad particular busca la preferencia y la voluntad general, la igualdad, existe una tensión que hace al Contrato frágil y reversible<sup>17</sup>.

Como se puede ver, los rasgos generales que caracterizan a las distintas versiones del Contrato Social son la voluntad de individuos libres e iguales, una necesidad o conflicto al que se pretende dar una respuesta (fines comunes) y la sumisión a la autoridad del soberano y la ley que de él emana. ¿Qué rendimiento cabe esperar del Contrato Social en tanto forma de entender y justificar el origen y diseño de la sociedad? Fundamentalmente que el Estado, objetivación en el plano jurídico de las voluntades individuales, queda legitimado en la medida en que garantice el cumplimiento de los derechos y obligaciones que derivan del Contrato, tarea para la cual ostenta el monopolio de la violencia.

<sup>13</sup> La influencia de Locke en la *Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de América* es notable; en ella se lee que “todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales está la vida, la libertad y búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios”.

<sup>14</sup> Rousseau, J.-J.: *El Contrato Social*, Perrot, Bs. As., 1958, I.6.

<sup>15</sup> Por ello, dejar algún derecho en poder de los particulares, al no haber superior que pueda armonizar los conflictos a que pueda dar lugar, implica el retorno al estado de naturaleza o a un estado tiránico o a la vanidad del contrato.

<sup>16</sup> Rousseau, J.-J.: op. cit., I.6.

<sup>17</sup> El espíritu de la teoría contractual de Rousseau se advierte nítidamente en *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. En efecto, en su texto aparece la idea de que la soberanía reside en la Nación y que la ley es la expresión de la voluntad general, personalmente o por medio de sus representantes, que la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública instituida en beneficio de todos, y que sin su garantía no hay Constitución, esto es, no hay sociedad.



De aquí que Ferrajoli sostenga que “podemos decir que el paradigma de la democracia constitucional es hijo de la filosofía contractualista. En un doble sentido. En el sentido de que las constituciones son contratos sociales de forma escrita y positiva, pactos fundantes de la convivencia civil generados históricamente por los movimientos revolucionarios con los que en ocasiones se han impuesto a los poderes públicos, de otro modo absolutos, como fuentes de su legitimidad. Y en el sentido de que la idea de contrato social es una metáfora de la democracia: de la democracia política, dado que alude al consenso de los contratantes y, por consiguiente, vale para fundar, por primera vez en la historia, una legitimación del poder político desde abajo; pero es también una metáfora de la democracia sustancial, puesto que este contrato no es una acuerdo vacío, sino que tiene como cláusulas y a la vez como causa precisamente la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto y el ejercicio del derecho de resistencia”<sup>18</sup>.

El contractualismo es el marco teórico que posibilita fundar y legitimar el Estado de Derecho. Pero, al mismo tiempo, su correlato constitucional es el “lugar” donde se acogen y tramitan los conflictos propios de las democracias. Por ello cabe hablar de una historia de los fines comunes acordados por individuos libres e iguales, en el sentido de que éstos han ido cambiando a lo largo del tiempo como respuesta a las sucesivas reivindicaciones políticas, sociales y económicas, las cuales dieron a luz una genealogía de los derechos fundamentales.

Así, la primera generación de derechos constituye la respuesta a un específico desafío epocal: proteger la libertad y la propiedad de los individuos contra los atropellos del soberano para que, en el marco de la paz civil, pudieran perseguir sus propios intereses y, consecuentemente, promover el bienestar general. Como compendia Keynes en su opúsculo *The end of laissez-faire*, “la finalidad de ensalzar al individuo fue deponer al monarca y a la Iglesia; el efecto, a través de la nueva significación ética atribuida al contrato, fue el de afianzar la propiedad y la norma”<sup>19</sup>. Dicho de otro modo y siguiendo una tradicional distinción, el Estado tenía como tarea la protección de un conjunto de derechos negativos, como se suele clasificar a los derechos civiles y políticos. Tuvo que pasar mucho tiempo para que la segunda generación de derechos (positivos) comience a formar parte del discurso sobre la justicia.

---

<sup>18</sup> Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 53.

<sup>19</sup> Keynes, J. M.: *The end of laissez-faire*, Hogarth, Londres, 1926, capítulo I.



### III. Utilitarismo y crisis de la concepción del Estado de derecho clásico

---

En buena medida, posibilitado por la difusión de las libertades civiles y políticas hacia finales del siglo XIX, el Estado de derecho clásico entra en una suerte de crisis de legitimidad en virtud de las flagrantes desigualdades que se verificaban en la esfera económica. Bajo estas condiciones, los mismos derechos (negativos) que garantizaba el Estado fueron puestos en tela de juicio, dando lugar a una proliferación de revueltas sociales que, a principios del siglo XX, en algunas ocasiones se tradujeron en la ampliación de los derechos políticos y, en otras, en su suspensión a manos de los diferentes totalitarismos<sup>20</sup>.

En cualquier caso, los efectos de estos conflictos sobre el papel a desempeñar por el Estado no se hicieron esperar. Contra las ya señaladas desigualdades económicas y, sobre todo, a partir de la crisis de 1930, el Estado comienza a asumir una actitud activa para promover un conjunto de derechos económicos y sociales, y a establecer redes de protección contra el riesgo que recaía sobre buena parte del proletariado como consecuencia de los avatares propios del funcionamiento del sistema capitalista. De este modo, empieza a ver la luz la segunda generación de derechos (positivos) y a tomar forma el Estado de Bienestar.

---

<sup>20</sup> En la primera generación de derechos, los políticos tuvieron un carácter bastante restringido; de hecho, las revoluciones de finales del siglo XVIII no establecieron inicialmente entre los derechos fundamentales el sufragio universal. Por el contrario, el sufragio censitario fue la norma, variando los criterios de restricción: posesión de un determinado nivel de rentas u oficio, un cierto nivel de instrucción (leer y escribir) o social (pertenencia a determinado grupo), el estado civil (casado) o género (varones), última restricción en desaparecer. En cualquier caso, el tránsito desde el sufragio censitario hacia el universal, es decir, la ampliación irrestricta a todos los ciudadanos del derecho a participar en la vida política, además de profundizar el sentido y alcance de la noción de igualdad, introdujo una presión sobre el Estado para que atiende reclamos de orden material que antes no entraban en consideración en el campo de los derechos.

Desde el punto de vista de la ética, la a veces ampliación (países democráticos) y otras sustitución (países totalitarios) de los derechos protegidos y/o garantizados por el Estado constituyó un hito de suma relevancia en virtud de los presupuestos que lo justificaban. En efecto, mientras que al Estado de derecho clásico cabe enmarcarlo en lo que habitualmente se denomina ética deontológica (tratado del deber), el Estado de Bienestar se corresponde con la ética consecuencialista. Mientras que para la primera las acciones son correctas o incorrectas en función a si se ajustan a la norma, la cual se caracteriza por su efecto de restricción (“prohibido atentar contra la vida, la propiedad o la libertad de...” constituye su expresión paradigmática), para la segunda lo justo se identifica con el bien, es decir, con la capacidad de producir cierto estado de cosas previamente valorado<sup>21</sup>.

El Estado de Bienestar tuvo en el utilitarismo, paradigma de la ética consecuencialista, su sustento teórico. Bajo el lema “la mayor felicidad para el mayor número” el utilitarismo provee, y aquí radica su atractivo, inequívocos criterios para jerarquizar éticamente distintas alternativas de política: la mejor opción es justamente la que en mayor medida contribuye al bienestar general. Dicho de otro modo, el utilitarismo persigue como objetivo la maximización de la utilidad total, la cual no es otra cosa que la suma de las utilidades individuales; por consiguiente, la bondad de una política del Estado se evalúa en términos de su efecto sobre la utilidad total.

Además de brindar criterios de elección ante dilemas morales, el utilitarismo presume de ostentar otras dos ventajas. En primer lugar, no prejuzga sobre los deseos y preferencias de los individuos involucrados en una decisión; esto significa que no discrimina ninguna de ellas. En segundo lugar, todos los deseos y preferencias cuentan por igual, lo cual lo convertiría en una ética igualitarista. Así, una vez más, lo que importa son los deseos o preferencia con mayor respaldo social<sup>22</sup>.

En este contexto tiene lugar un debate que pretende dar respuesta al dilema eficiencia-equidad a la hora de orientar políticas públicas, cuyos términos en liza son dos versiones diferenciadas por el tratamiento que se le brinda a la noción de utilidad<sup>23</sup>. Para la primera versión del utilitarismo, defendida entre otros por el profesor Pigou, la utilidad tiene dos propiedades métricas: por un lado, es cardinalmente mensurable y, por tanto, es posible asignar un número al nivel de satisfacción generado por el consumo de un bien; por otro, las medidas de utilidad son comparables interpersonalmente, lo cual significa que todos los individuos tiene la misma función de utilidad. Si a estas dos propiedades se le añade el principio de la utilidad marginal decreciente, la primera versión del utilitarismo no sólo desarticula el dilema eficiencia-equidad sino que, además, pasa de hecho a revestir un profundo contenido igualitarista: la maximización de la utilidad sólo se alcanza mediante políticas redistributivas del ingreso en favor de los individuos peor situados, redistribución que se impone hasta el punto en que se iguale la utilidad marginal que al peor situado le aporte la renta transferida con la des-utilidad del mejor situado por la renta extraída. Por consiguiente, la maximización de la utilidad global sólo se logra bajo condiciones de estricta igualdad de utilidad entre todos los individuos, lo cual diluye el mencionado dilema.

Sin embargo, el utilitarismo cardinalista fue blanco de severas objeciones. En primer lugar, por la imposibilidad de cuantificar la utilidad y, por tanto, por la imposibilidad de llevar a cabo comparaciones interpersonales de utilidad. En segundo lugar, por la omisión de las diferentes capacidades que tienen las personas a la hora de generar utilidad, lo cual produce consecuencias incompatibles con las intuiciones de justicia, como darle más a quien más capacidad tiene para generarla a los efectos de aumentar la utilidad total.

Fundamentada en el concepto de óptimo de Pareto (mejorar la utilidad de un individuo requiere necesariamente empeorar la de otro), aparece una segunda versión del utilitarismo. Bajo el supuesto de

<sup>21</sup> *Grosso modo*, la distinción entre consecuencialismo y deontologismo depende de la forma de vincular y priorizar lo bueno (¿qué se valora?) y lo correcto (¿qué debe hacerse?): mientras que el primero define el bien con independencia de lo correcto y lo correcto es lo funcional a ese bien, para el segundo lo correcto, que depende de las cualidades intrínsecas de la acción, no sólo es independiente sino que prima sobre lo bueno.

<sup>22</sup> Cfr. Gargarella, R.: *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 24-5.

<sup>23</sup> A estas versiones del utilitarismo se las suele denominar “bienestaristas” en virtud de la métrica subjetiva (satisfacción del deseo) sobre la que descansa la determinación de la utilidad o bienestar individual.

que la utilidad sólo se puede evaluar en términos ordinales (“a” es preferido a “b”), lo cual implica negar la posibilidad de cuantificar la utilidad y por tanto la de llevar a cabo comparaciones interpersonales de utilidad, además de enfrentar objeciones como la de Arrow y su teorema de la imposibilidad, este enfoque despoja al Estado de criterios normativos para orientar las políticas públicas en términos de justicia o equidad. En efecto, si sólo caben cambios en los que nadie resulte perjudicado y alguno se beneficie, o que todos ganen y nadie se perjudique, el criterio normativo que asume está orientado hacia la eficiencia (maximización de la utilidad total) y es neutral en términos de distribución: no son posibles decisiones en la que algunos se beneficien y otros se perjudiquen.

Sobre ambos enfoques del utilitarismo, además de las restricciones en términos de información que imponen al razonamiento moral (placer o satisfacción de los deseos subjetivos), hay otra objeción que recae sobre sus raíces mismas o, más precisamente, sobre su carácter consecuencialista. Entender la justicia como la “mayor felicidad para el mayor número” comporta el problema de, llegado el caso, desatender el respeto a los derechos y libertades fundamentales ante el objetivo de maximizar la utilidad total de la sociedad. El utilitarismo tiene como inconveniente la falta de jerarquización de las preferencias de los distintos individuos: en la medida en que todas cuentan por igual y que lo bueno depende del parecer de la mayoría, puede resultar compatible con la violación de las preferencias de las minorías. Por ejemplo, podría considerar válido en términos de maximización del bienestar “los gustos ofensivos”, como discriminar a una persona<sup>24</sup>.

Esta objeción parece sustantiva, sobre todo si se la piensa para escenarios donde la fortaleza de las instituciones democráticas y el ejercicio de los derechos civiles y políticos presentan déficit y, en algunos casos, se encuentran bajo recurrente amenaza. Sen, en este sentido, es tajante. Según él, hay dos creencias en las que no hay que sucumbir: la primera, que se deben tolerar dictaduras o democracias autoritarias puesto que tienen mayor capacidad de impulsar el desarrollo económico en países pobres; la segunda, que los pobres privilegian el bienestar económico sobre el ejercicio de los derechos humanos. Sin afirmar que exista un vínculo automática entre democracia y equidad o desarrollo humano, contra ellas mantiene, por un lado, que no hay evidencia empírica ni razones para asumir que las políticas económicas adoptadas por los regímenes autoritarios sean inconsistentes con las democracias; y, por otro, que la prohibición de elecciones y la falta de libertades conspira contra la existencia de una oposición, la cual suele jugar un papel central a la hora de poner en el centro de la escena política los déficit del sistema, entre los que el de la equidad cobra una especial relevancia<sup>25</sup>.

Por consiguiente, desde el punto de vista estrictamente ético el desafío a la hora de pactar los principios que rigen el funcionamiento de la instituciones básicas de una sociedad pasa por conjugar el respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos (Estado de Derecho) con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (Estado de Bienestar). Es decir, los principios éticos sobre los que se diseñen las instituciones de base deben atender a la vez a criterios deontológicos y consecuencialistas. Contra la versión contractualista de Hobbes, cuyo problema estriba en saber cómo es posible el orden social, y contra las concepciones de Locke y Rousseau, preocupados por concebir un orden social capaz de garantizar la libertad individual, como se tratará de mostrar, el modelo contractualista de Rawls constituye una buena guía para la búsqueda de una concepción de Estado de derecho “ampliado”, es decir, que a un tiempo proteja y promueva derechos. De un lado, contrario al utilitarismo puesto que amenaza con poner en cuestión derechos y libertades fundamentales y porque omite llegado el caso cuestiones de equidad en aras de la maximización del bienestar general y, del otro, sensible a los resultados medidos en términos de posesión de bienes primarios por parte de todos los ciudadanos. Rawls no es pues un contractualista liberal sólo preocupado en la salvaguarda de los derechos individuales y la autonomía de las personas, donde todo el sistema legal gira en torno a su protección; su modelo de Contrato Social atiende también al justo reparto de los bienes generados a partir de la cooperación social.

<sup>24</sup> Como consecuencia de las objeciones planteadas al utilitarismo, han aparecido versiones más sofisticadas, entre las que cabe destacar el “utilitarismo de la regla” defendido por Philippe Pettit.

<sup>25</sup> Cfr. Sen, A.: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.



## **IV. El contractualismo rawlsiano y los principios de justicia**

---

La proliferación y profundización de las tensiones derivadas de las desigualdades que había generado el sistema capitalista y las demandas de protección contra lo que se ha denominado inseguridad social, pusieron en tela de juicio la concepción del Estado de derecho clásico y las teorías contractualistas que lo justificaban. Las legítimas reivindicaciones sociales, en muchos casos resueltas de modo violento y dando a luz nuevas formas de organización socio-política, tuvieron un efecto pernicioso en materia de protección de los derechos civiles, bajo la idea de que mejoras sociales llegado el caso requerían su sacrificio. Así, la filosofía política quedó huérfana de un modelo explicativo de constitución de la sociedad que conjugara las bondades del Estado de Derecho y las del Estado de Bienestar.

Aunque con cierto “retraso”, justamente esta laguna fue la que vino a llenar la publicación de Teoría de la justicia, obra que ha reavivado con notables bríos los debates sobre la justicia. En efecto, el modelo contractualista rawlsiano constituyó, por su capacidad para conjugar elementos de la ética deontológica y la consecuencialista, una propuesta superadora en materia de diseño del orden social. De hecho, y más allá de las numerosas controversias que ha dado a lugar, los principios de justicia que propone están en consonancia con el espíritu de buena parte de las Constituciones occidentales.

Con un tono casi axiomático, Rawls abre su obra afirmando que no basta con que las instituciones sean ordenadas y eficientes: deben, además, ser justas. De lo contrario, redondea, han de ser reformadas o abolidas<sup>26</sup>. Para ello, construye una teoría de la justicia que parte del reconocimiento de que en las sociedades democráticas conviven una radical diversidad de convicciones morales, metafísicas y religiosas, del hecho de que existe una pluralidad de concepciones del bien. De aquí que considera necesario diseñar instituciones políticas que puedan ser reconocidas como legítimas por individuos con diferentes convicciones, sin una *Weltanschauung* compartida.

A diferencia de los contractualistas clásicos, para quienes los individuos son portadores de derechos en un estadio pre-social, Rawls considera que es la unión cooperativa entre iguales con vistas a la obtención de ventajas mutuas la que funda los derechos y que, por tanto, han de ser distribuidos socialmente. Esta comunidad de intereses posibilita a cada uno alcanzar una vida mejor que la que lograría por su esfuerzo individual<sup>27</sup>. Sin embargo, esto no significa que la sociedad esté exenta de conflictos puesto que “las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con el objeto de perseguir sus intereses cada uno de ellos prefiere una porción mayor que una menor”<sup>28</sup>. Así, una sociedad es justa si dirime equitativamente la distribución de los beneficios y cargas que derivan de la unión cooperativa.

La pluralidad de concepciones del bien y la distribución de los beneficios y cargas que derivan de la unión cooperativa son pues los dos conflictos a los que la teoría de la justicia ha de brindar una respuesta equitativa. El primero está ligado a las libertades que permiten a cada uno perseguir sus propios planes de vida sin intromisión en la vida de los demás. El segundo, por su parte, tiene que ver con la distribución de ciertos bienes primarios, que Rawls discrimina en dos tipos: por un lado, los sociales, distribuidos directamente por las instituciones (riqueza, oportunidades y derechos) y; por otro, los naturales (talento, salud e inteligencia)<sup>29</sup>.

Ahora bien, el hecho de que entre los individuos hayan intereses contrapuestos requiere la existencia de normas e instituciones comunes que brinden soluciones que todos puedan considerar como aceptables y duraderas a la luz de sus preocupaciones ya que, en última instancia, van a condicionar la totalidad de la vida de lo contratantes. Por consiguiente, para que la estructura básica de la sociedad genere resultados equitativos, Rawls considera que las condiciones bajo las cuales ha de llevarse a cabo el contrato tienen que ser también equitativas<sup>30</sup>. De aquí que, como llama a tales condiciones, la “posición original” tiene una característica central cuyo cometido es evitar que los términos del acuerdo dependan del poder de negociación de cada individuo: el “velo de la ignorancia”, cuya eficacia estriba en omitir toda consideración sobre la situación particular de cada uno, como el lugar que se ocupa en la sociedad, la dotación de recursos, la distribución de capacidades naturales, raza, las concepciones del bien; en suma, toda información que sesgue las decisiones en provecho propio (por ejemplo, que un rico rechace posiciones redistributivas).

De este modo, se evita la elección de principios que, por ejemplo, privilegien la desigualdad de recursos puesto que, de lo contrario, se asume el riesgo de recalar en una situación desfavorable; o, dado que la posesión de riqueza yace sometida a cambios, si no se introducen principios correctivos de las desigualdades, se asume el riesgo de no poder revertir la situación desfavorable. Esta forma de diseñar el contrato, que deja de lado cuestiones particulares, implica asumir la perspectiva del universalismo moral. Dicho de otro modo, a partir de la cláusula del “velo de la ignorancia” se generan incentivos para elegir

<sup>26</sup> Como él mismo afirma, “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como lo es la verdad de los sistemas de pensamiento”, en *Teoría de la justicia*, FCE, Bs. As., 1993, § 1.

<sup>27</sup> En este sentido, la tesis de Smith según la cual el grado de generación de riqueza depende de la división del trabajo y la consecuente posibilidad de acumular capital, es más que elocuente.

<sup>28</sup> Rawls, J.: *Teoría de la Justicia*, op. cit., § 1.

<sup>29</sup> Jon Elster mantiene que una teoría de la justicia debe regular el sistema de libertades y obligaciones y la distribución del ingreso, lo cual incluye impuestos, transferencias y subsidios, así como los generados por los recursos productivos, cfr. *Justicia local*, Gedisa, Barcelona, 1994, pp. 204-5.

<sup>30</sup> Por estructura básica de la sociedad, Rawls entiende “el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por instituciones más importantes entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales”, *Ibidem*, § 2.



principios favorables a todo el mundo. Es decir, por un lado, impide que se puedan reivindicar ventajas especiales o consentir desventajas y, por otro, propicia que cuando haya desigualdades se activen mecanismos que redunden en beneficio de los individuos peor situados.

Bajo estas condiciones ficticias o artificiales, Rawls mantiene que como resultado de las deliberaciones los individuos se comprometerían con dos principios de justicia jerarquizados según un orden lexicográfico, que implica que no puede violarse el primero para responder a exigencias del segundo. Estos principios, cuya primera formulación aparece en el § 11, son los siguientes:

- Primero: cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.
- Segundo: las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez (a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos y (b) se vinculen a empleos y cargos abiertos para todos<sup>31</sup>.

El primer principio o “principio de libertad”, constituye una protección innegociable de los derechos individuales y respeto a las minorías; por tanto, responde a los perjuicios o discriminaciones que toleraría el utilitarismo. El segundo o “principio de la diferencia”, según Rawls mismo ambiguo en virtud de expresiones como “ventajosas para todos” o “abiertos para todos”, luego de que funciona el sistema de libertad natural que rige la vida social y que consiste en el continuo intercambio de bienes y servicios en pos de la eficiente asignación de recursos, pretende asegurar la igualdad.

En efecto, como el sistema económico y social no se hace ningún esfuerzo por preservar la igualdad de la distribución inicial de los bienes primarios y el acceso a cargos, los cuales está fuertemente influenciados por contingencias sociales o naturales, de accidentes y buena fortuna, factores todos arbitrarios desde un punto de vista moral, en virtud del principio de diferencia se permiten asignaciones de recursos y posiciones en beneficio de los menos aventajados, tal como queda más claro cuando Rawls disuelve las ambigüedades del segundo principio: “las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto (a) para proporcionar la mayor expectativa de beneficios a los menos aventajados, como (b) para estar ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades”<sup>32</sup>. El principio de diferencia viene así a reemplazar el concepto de óptimo de Pareto como criterio para evaluar la justicia de un estado social, teniéndose por más justo aquél en que mejor se encuentre el peor situado.

En suma, los principios de justicia de Rawls plantean una democracia con regímenes de mercado libre, que respeta los derechos civiles y políticos y a la libre iniciativa económica, sólo que los resultados del libre juego comercial son modificados por instituciones asistenciales y redistributivas que constantemente corrigen las desigualdades. La aceptación por todos en la posición original del principio de diferencia obliga al diseño de instituciones cuya tendencia igualitaria se muestra en que se introducen en las reglas de juego elementos correctores de las diferencias que pueden surgir en el desarrollo del sistema, sobre todo de aquellas que son resultado de la aleatoriedad natural o histórica y, por tanto, moralmente inmerecidas. ¿Cómo? A través del sistema fiscal y de seguridad social redistributivos, de un mínimo social garantizado, de transferencias en apoyo del acceso de clases desfavorecidas a bienes

<sup>31</sup> Como él mismo compendia, los dos principios se reducen a una más general concepción de la justicia que puede expresarse del siguiente modo: “todos los valores sociales –libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, y las bases del auto-respeto- han de ser distribuidos por igual, a menos que una desigual distribución de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos”, *Ibidem*, § 11.

<sup>32</sup> *Ibidem* § 13. Todas estas contingencias, que Rawls atribuye a la “lotería natural”, no son justas o injustas: son simples hechos de la naturaleza. Lo que es justo o injusto es el modo en que las instituciones tratan estos hechos. Por ejemplo, las sociedades aristocráticas y de castas son injustas porque hacen de estas contingencias la base de adscripción para pertenecer a clases sociales más o menos cerradas y privilegiadas; es decir, la estructura básica de la sociedad incorpora la arbitrariedad que se encuentra en la naturaleza. Gargarella resume bien la tesis de Rawls sobre esta cuestión: “una sociedad justa debe tender, en lo posible, a igualar a las personas en sus circunstancias, de modo que lo que ocurra con sus vidas quede bajo su propia responsabilidad”, en *Las teorías de la justicia después de Rawls*, op. cit., p. 40. También Brian Barry mantiene que una sociedad justa es aquella cuyas instituciones honran dos principios de distribución: Uno es un principio de contribución según el cual las instituciones de una sociedad deben operar de tal modo que contrarresten los efectos de la buena y la mala fortuna; y el otro es un principio de responsabilidad individual según el cual los arreglos sociales deben ser tales que las personas terminen con los resultados de sus actos voluntarios”, en *La justicia como imparcialidad*, Padiós, Barcelona, 1997.

básicos o primarios como son la educación, la salud y la vivienda, y garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a posiciones relevantes de autoridad y control social.

La justicia como equidad asegura que la sociedad no se descomponga por el hecho de relegar a los más desaventajados. No se podría pretender que los individuos con peor fortuna se reconozcan a sí mismos en una sociedad que no respetase sus derechos fundamentales o cuyas desigualdades no contribuyesen a una mejora de su perspectiva personal; tales individuos no se sentirían integrados en semejante sociedad y supondría la ruptura del Contrato Social. Algunos países de Latinoamérica se encuentran de hecho cercanos a esta situación.

## V. Desde el Contrato Social hacia el Pacto Fiscal

---

Del Contrato Social derivan los principios éticos que deben orientar el diseño de las instituciones básicas de una sociedad, como fundamentalmente es el caso del Estado. De aquí que, tal como lo prescriben la mayoría de las Constituciones occidentales, resulta imperativo que el Estado implemente políticas que apunten al logro de la igualdad de oportunidades o, dicho en terminología jurídica, a la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de esas políticas, la fiscal en el sentido amplio del término, juega sin dudas un papel central.

Como ya se ha visto, sea en sus versiones clásicas o en la versión rawlsiana, del Contrato Social se desprenden un conjunto de derechos y obligaciones voluntariamente aceptados por las partes contratantes, los cuales resultan funcionales a los fines comunes que persigue la sociedad. Dentro de los primeros figuran las dos generaciones de derechos ya señaladas; entre los segundos, aparecen no sólo la observancia de las leyes sino también una contribución material para el financiamiento de los fines contemplados en el Contrato y que el Estado tiene por tarea velar. Una contribución que, lejos de ajustarse a la lógica del “Estado patrimonial”, donde la imposición era resuelta unilateralmente, responde al principio democrático del consentimiento<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. Delgado Lobo, Ma. Luisa y Goenaga Ruiz de Zuazu, María: “Del tributo al impuesto: la legitimación de la fiscalidad”, en *IR Revista del Instituto AFIP*, N° 2 (2007), pp. 35-59.

La implicación mutua entre derechos y obligaciones, expresada en la sentencia “*no taxation without representation*”, a la que habría que añadir su contraria (“*no representation without taxation*”), funda la relación entre Contrato Social y Pacto Fiscal: participar en la determinación del contenido del primero requiere necesariamente participar del segundo y viceversa. Fines comunes exigen esfuerzos compartidos. De aquí que la “ciudadanía política” y la “ciudadanía fiscal” sean conceptos solidarios. De aquí también que el Pacto Fiscal, entendido como el acuerdo que determina la estructura y nivel impositivo y la asignación del gasto, no sea otra cosa que el correlato del Contrato Social o, dicho con otras palabras, su condición material de posibilidad.

Sin embargo, la relación entre ambos es de estricta sujeción: el contenido del Pacto debe necesariamente guardar armonía con los fines contemplados en el Contrato so pena de que éste pierda concreción y aquél, legitimidad. La historia abunda en ejemplos de revoluciones políticas (rupturas del Contrato Social) con raíces fiscales, las cuales puedan ser interpretadas como la superación de un cierto umbral de desajuste entre uno y otro.

Pero sujeción no es determinación: el hecho de que el Pacto deba respetar la orientación ética del Contrato no resuelve de suyo su contenido y alcance. Muy por el contrario, existe un hiato entre la lógica que rige sendos diseños: mientras que el Contrato versa sobre las reglas y fines de la convivencia social, el Pacto lo hace sobre los medios que las posibilitan, los cuales no sólo son escasos sino que, además, deben atender a la complejidad que reviste el funcionamiento de un sistema económico. Por consiguiente, nada autoriza a trazar una relación unívoca entre uno y otro. De hecho, el Estado de Bienestar posibilitado por los Pactos Fiscales urdidos después de la Gran Depresión, si bien perseguía los mismos fines (protección social), adoptó versiones bien diferentes, como fueron los casos de los países nórdicos, los anglosajones, Italia y Alemania, y Latinoamérica.

Es este apartado se pretende evaluar en qué medida los Pactos Fiscales, reflejo de las funciones asumidas por el Estado, han sido funcionales a los fines previstos en los Contratos Sociales. Más concretamente, se trata de ver cómo los Pactos Fiscales han ido redefiniéndose en función de las crecientes reivindicaciones sociales cuyo efecto no fue otro que la progresiva incorporación de los “nuevos” derechos y qué tipo de respuesta han brindado, lo cual resultará indicativo del grado de ajuste que guardan la constitución política y la económica. Para ello, en un primer momento se reparará en los países industrializados donde, más allá de algunas interrupciones de la vigencia de los derechos civiles y políticas, se puede hablar de una considerable reciprocidad entre la ciudadanía política y la fiscal, cuyo efecto no ha sido otro que el bienestar generalizado. Luego, a partir de una comparación entre estos países y la región latinoamericana, se intentará mostrar la estrategia que han adoptado estos últimos frente a los cambios políticos, sociales y económicos. En tercer lugar, se señalarán algunos de los obstáculos más sustantivos que enfrenta la región para dar a luz un nuevo Pacto Fiscal. Finalmente, se consignará un bosquejo de los temas que no pueden estar ausentes en Pactos cuyo objetivo central sea mejoras en la equidad.

## A. El Estado en los países industrializados

Entre los fines contemplados en las primeras versiones del Contrato Social aparecen la protección de un conjunto de derechos vinculados fundamentalmente con la libertad y la propiedad, justamente porque el desafío en esos tiempos pasaba por frenar los atropellos del soberano. Por ello el Estado cumplía un papel que en perspectiva histórica se visualiza limitado, tanto como el Pacto Fiscal que lo posibilitaba.

En efecto, al amparo del concepto de *laissez-faire* y la coincidencia entre el interés particular y el social, el Estado se mantenía relativamente al margen del funcionamiento de los aspectos sustantivos del sistema económico y se avocaba a las funciones paradigmáticamente enumeradas por Adam Smith<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> A la hora de reparar en las funciones a cumplir por el Estado, en el Libro Quinto de su Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones menciona la protección a la sociedad contra la violencia de otras sociedades, la protección de los miembros de la sociedad contra los atropellos hacia su persona o propiedad, y la creación y sostenimiento de aquellas instituciones y obras públicas que, siendo

Este papel desempeñado por el Estado tuvo como contrapartida suficiente un gasto público que medido en términos de su peso relativo respecto del PBI resultaba bajo. Entre los años 1870 y 1913 en promedio para algunos países seleccionados oscilaba entre 9,9% y 13,8%, tal como se puede observar en el Cuadro N° 1.

**CUADRO 1**  
**GASTO PÚBLICO/PBI PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE ALTOS INGRESOS**  
(Porcentajes)

País	1870	1913	1937	1960	1980	1990	2002
Austria	10,5	17,0	20,6	35,7	48,1	38,6	51,3
Francia	12,6	17,0	29,0	34,6	46,1	49,8	53,6
Alemania	10,0	14,8	34,1	32,4	47,9	45,1	48,5
Italia	13,7	17,1	31,1	30,1	42,1	53,4	48,0
Suecia	5,7	10,4	16,5	31,0	60,1	59,1	58,3
Reino Unido	9,4	12,7	30,0	32,2	43,0	39,9	41,1
Estados Unidos	7,3	7,5	19,7	27,0	31,4	32,8	34,1
<b>Promedio</b>	<b>9,9</b>	<b>13,8</b>	<b>25,9</b>	<b>31,9</b>	<b>45,5</b>	<b>45,5</b>	<b>47,8</b>

Fuente: V. Tanzi, "The Economic Role of the State in the 21st Century", *Cato Journal* 25, N°3, pp. 617-38, octubre, 2005.

Esta concepción del Estado comenzó a perder legitimidad hacia finales del siglo XIX. Las razones iniciales de su crisis son varias y de distinta índole, pero fundamentalmente estaban ligadas, como se ha intentado explicar, al grado de conflictividad social que daba a lugar el umbral de separación entre la igualdad de iure y la igualdad material. Así, la presión de los movimientos obreros y los efectos generados por el pensamiento socialista y marxista y sus críticas a los fundamentos del sistema capitalista, obligaron a reformular el rol del Estado y, por consiguiente, a rediseñar la política fiscal<sup>35</sup>.

En este contexto comienza a pergeñarse el Estado de Bienestar, sobre el que hay acuerdo en afirmar que su primera versión sistemática se debe al artífice de la unificación alemana, Otto von Bismarck. Como una forma de neutralizar el ascenso del Partido Socialdemócrata sostenido por las demandas de los trabajadores, el canciller alemán instaló un moderno sistema de protección social, que incluía garantía médica obligatoria para los obreros de la industria, leyes sobre accidentes de trabajo y un sistema de jubilación. Poco más tarde, en el contexto de una convulsionada Europa en virtud de la Primera Guerra, con la irrupción del nazismo y fascismo el Estado comienza con notable eficacia a cobrar mayor protagonismo en materia de protección social; pero, como ya se ha advertido, con severos déficit en el campo de las libertades civiles y políticas.

El desafío de dar a luz un sistema de protección social mediante un mayor protagonismo del Estado en el marco de sistemas democráticos con sufragio universal, como había sido el caso sueco bajo gobiernos socialdemócratas, debe mucho a las ideas de Keynes. Apenas finalizada la Primera Guerra y en relación con los términos del Tratado de Versalles, Keynes advierte que "es un hecho extraordinario que el problema fundamental de una Europa que se muere de hambre y se desintegra frente a sus ojos

---

ventajosas para toda la sociedad, su naturaleza (relación costo-beneficio) impide que sean asumidas por los particulares; estas instituciones y obras públicas tienen como objetivo facilitar el comercio y fomentar la instrucción del pueblo; en suma, defensa, justicia, obra pública y educación. Cfr. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, FCE, México, 1994.

<sup>35</sup> De acuerdo con la versión de Claus Offe, la aparición del Estado de Bienestar se explica por una combinación de factores, como "el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, *élites* política y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales, fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo", en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1990, p. 136.

fue el único asunto incapaz de despertar el interés de los Cuatro (países victoriosos)”<sup>36</sup>. Esta advertencia, por supuesto, está estrechamente vinculada a su rechazo tanto de la causalidad entre interés personal e interés público, como de la supremacía en términos de sabiduría del primero respecto del segundo; en otras palabras, a su rechazo del dogmatismo del *laissez-faire*. De aquí que, citando a Burke, afirme que “uno de los problemas más delicados en legislación (es) determinar lo que el Estado debe asumir para dirigir por la sabiduría pública, y lo que debe dejar, con tan poca interferencia como sea posible, al esfuerzo individual”<sup>37</sup>.

Para Keynes urgía acordar una Agenda que determine lo que debe hacer y no hacer el Estado, que separe aquellos servicios que son técnicamente sociales de aquellos que son técnicamente individuales, donde el criterio de discriminación no es otro que el Estado decida sobre aquello que si no lo hace él, no lo hace nadie. A este conjunto de postulados y como consecuencia de la Gran Depresión, en La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Keynes añade la justificación para que el Estado regule el nivel de demanda agregada para lograr la plena utilización de los factores productivos a través de, entre otros instrumentos, la política fiscal contra-cíclica.

Más allá de los regímenes políticos vigentes en cada caso, a partir de los años treinta la ampliación de las funciones asumidas por el Estado constituye la regla entre los países industrializados. Bajo lógicas diferentes, la intervención del Estado en cuestiones como salud, educación, seguridad social y protección del empleo –mediante indemnizaciones al despido– o el empleado –mediante subsidios a los desempleados–, comienza a cobrar protagonismo creciente con el objetivo de, como rezaba el slogan del Partido Laborista británico de post-guerra, proteger al individuo “desde la cuna hasta la tumba” o, dicho en términos rawlsianos, de minimizar los efectos de la “lotería natural”<sup>38</sup>.

Los resultados logrados por los países industrializados como consecuencia del Estado de Bienestar son irrefutables. Desde el punto de vista social, indicadores ligados a la salud (mortalidad infantil, esperanza de vida) y a la educación (tasa de alfabetización y logros educativos), mejoraron ostensiblemente; asimismo, el gasto en pensiones y subsidios al desempleo tuvieron un fuerte impacto positivo sobre la gestión del riesgo individual de los asalariados. Por su parte, desde el punto de vista económico, se verifican sostenidas tasas de crecimiento tanto del PBI como de la renta per cápita y mejoras en su distribución, así como una atenuación de la volatilidad de los ciclos económicos.

Por supuesto, esta incorporación de nuevas funciones se advierte en el tamaño del Estado medido, una vez más, por su peso relativo del gasto público dentro del PBI. A diferencia del citado Estado clásico cuyo promedio para los países escogidos alcanzaba el 13,8% en el año 1913, entre los años 1937 y 1960 verifica un incremento (25,9% y 31,9% respectivamente), el cual se torna sustancialmente más acusado entre los años 60 y 80, cuando alcanza un promedio de 45,5% (si se excluye a Estados Unidos, se sitúa en 47,9%), según consta en el Cuadro N° 1.

Los primeros cuestionamientos al Estado de Bienestar aparecen a partir de la crisis del petróleo de 1973, cuyas consecuencias fueron caídas en la producción y la productividad y el inédito fenómeno de la estanflación (inflación y desempleo). A diferencia de la crisis de la Gran Depresión, explicada por el consumo, esta vez se trataba de una crisis de acumulación que ponía en tela de juicio la pertinencia de las teorías keynesianas<sup>39</sup>. Bajo estas condiciones tuvo lugar un renacimiento de las doctrinas pro-

<sup>36</sup> Keynes, J. M.: *The Economic Consequences of the Peace*, Harcourt, Nueva York, 1919, capítulo 6 “Europe after the Treaty”.

<sup>37</sup> Keynes, J. M.: *The End of Laissez-Faire*, op. cit., capítulo IV. Entre otros ejemplos que brinda, menciona el control del dinero y el crédito por medio de una institución central, la producción y publicación en gran escala de datos relativos a la situación económica, la coordinación entre el ahorro y la inversión, y la determinación del nivel de población.

<sup>38</sup> De acuerdo con la cartografía trazada por Gosta Esping-Andersen, el Estado de Bienestar asume tres forma paradigmáticas: una, basada en el concepto de necesidad residual (régimen liberal de bienestar); otra, sobre el concepto de derechos del ciudadano (régimen social-demócrata de bienestar); finalmente, la asentada sobre la idea de solidaridad corporativa (régimen conservador de bienestar). Cfr. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Cambridge, 1990.

<sup>39</sup> Cfr. O'Connor, J.: *Accumulation Crisis*, Basil Blackwell, New York, 1986. Es importante señalar que en ese entonces comienzan a producirse cambios en el seno de las actividades productivas: siderurgia, metal-mecánica o petroquímica pierden protagonismo a favor de actividades con funciones de producción con uso más intensivo del factor capital y que demandan elevados niveles de conocimiento (informática, robótica, biogenética, etc.), cuya consecuencia es la fragmentación del mercado de trabajo y de los niveles salariales. Cfr. Thurow, L.: *La guerra del siglo XXI*, Vergara, Bs. As., 1992.

mercado (neo-liberalismo), las cuales objetaban dos aspectos del Estado de Bienestar: por un lado, los desincentivos a la inversión que implicaba la carga fiscal y las regulaciones; por otro, la pérdida de incentivos para el trabajo producto de la sobre-protección (“¡La mano de obra no trabaja!” era uno de los slogan de la campaña de Margaret Thatcher).

Como consecuencia de la crisis, entre los años setenta y los noventa el mapa socio-económico cambia sustancialmente en los países industrializados. Para empezar, en el marco de la globalización y bajo el influjo del pensamiento neo-liberal, se incrementan fuertemente los flujos de capitales y de la inversión extranjera directa y, paralelamente, tiene lugar un proceso de desregulación de los mercados y privatización de empresas públicas. En el campo de las finanzas públicas, el financiamiento del sistema de la seguridad social se ve amenazado por el aumento de la esperanza de vida junto con la caída de la tasa de crecimiento de la población. En el mercado de trabajo aparece el problema del desempleo, el cual tiene como respuesta la flexibilización de los contratos laborales; asimismo, aumenta el peso relativo del empleo en el sector servicios en detrimento del sector industrial. Desde el punto de vista social, la novedad estriba en la aparición de un sector de la sociedad que carece de la cualificación necesaria para hacer frente a las nuevas demandas del mercado de trabajo (exclusión)<sup>40</sup>.

La respuesta que brindaron a la crisis los distintos Estados de los países industrializados, más allá de sus especificidades, se puede resumir en dos grandes puntos. El primero atañe al peso relativo del gasto público medido en términos del PBI. En este sentido y en términos generales, el “tamaño” del Estado no se vio alterado; en efecto, dicho ratio permaneció constante desde 1980 hasta la actualidad y, si acaso, en algunos casos se incrementó levemente (de hecho en promedio sube de 45,5% a 47,8 entre los años 1990 y 2002). Este hecho guarda significación. En efecto, a pesar de los embates ideológicos, el Estado nunca perdió presencia dentro del conjunto de la economía. Es difícil conjeturar una explicación, pero de hecho el Estado construido para satisfacer un determinado nivel de demandas y liderar el proceso de desarrollo nunca pudo ser desarticulado, lo cual parece señal de legitimidad del nivel de la presión tributaria y del grado de aceptación de los bienes y servicios recibidos por los contribuyentes. Dicho en pocas palabras, el Pacto Fiscal no fue objeto de severas controversias.

El segundo punto concierne a la alteración de la lógica bajo la cual se pasó a tramitar el logro de la equidad y la protección del riesgo social, cuestión en la que sí se verificaron cambios de relevancia. Ante los nuevos retos post-crisis (fundamentalmente el desempleo estructural y la exclusión), el Estado de Bienestar modificó los criterios de asignación de las transferencias directas, pasando a ser menos contributivos en su formulación y financiación, las cuales en alguna medida pasaron a formar parte de las rentas generales.

Dos ejemplos muestran en qué sentido se modificó la lógica de la protección social para atender a la nueva problemática. En Estados Unidos el Temporary Assistance for Needy Families establece importantes condicionalidades para el acceso a la ayuda social, como cantidad de años máximo de cobertura, capacitación laboral y búsqueda de empleo; la consigna era reducir los incentivos para depender de la ayuda social. Por su parte, Francia implementa el programa Renta mínima de inserción, transferencia monetaria y cobertura de salud que beneficia a desempleados sin seguro, mayores de 25 años con hijos a cargo, los cuales se comprometen a participar de las actividades de formación laboral y búsqueda de empleo; por otra parte y para facilitar la entrada al mercado de trabajo, se disminuye la jornada laboral, se anticipa la edad de jubilación y se prolonga la escolarización<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> En relación a las dos última cuestiones, Robert Castel mantiene la siguiente tesis: tomando como dato central del capitalismo industrial a la colectivización de los asalariados como mecanismo para afrontar los riesgos sociales, el capitalismo global asiste a una re-individualización de los riesgos explicada tanto por el desempleo como por la flexibilización de las leyes que regulan el mercado laboral; en suma, por una desestructuración del mundo del trabajo. Cfr. *Estado e inseguridad social*, mimeo, Subsecretaría de la Gestión Público, República Argentina, 2005.

<sup>41</sup> Cfr. Isuani, E. y Nieto Michel, D.: “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, en *Revista del CLAD* N° 22 (2002).

## B. Países industrializados *vis-à-vis* Latinoamérica y el Caribe

La diferencia en el papel desempeñado por el Estado en uno y otro conjunto de países es considerable. En primer lugar, por la forma en que fueron recogiendo las demandas sociales: más allá de algunas enormes excepciones, se puede afirmar que en los países centrales el ajuste entre Contrato y Pacto fue fruto de consensos y, por tanto, el Estado ostentaba un considerable grado de legitimidad; por el contrario, Latinoamérica y el Caribe abunda en recurrentes rupturas del Contrato y, por consiguiente, el Pacto tuvo un comportamiento errático, cuestión agudizada por la pérdida de grados de libertad a la hora de diseñar la política fiscal como consecuencia de la crisis de la deuda. En segundo lugar, por su “tamaño” del Estado en el sentido que se lo ha venido midiendo en el apartado anterior. Esta cuestión no sólo revela la baja presión tributaria en la región latinoamericana sino que, además, remite a una tercera diferencia: las disímiles estructuras tributarias. En cuarto lugar, por la lógica que ha adoptado el Estado de Bienestar en uno y otro caso. Como corolario de estas diferencias, se observan dos heterogéneos panoramas socio-económicos que se corresponden con dos agendas bien distintas.

Sobre la primera cuestión, en lo primero que hay que reparar es en la fortaleza institucional, estable en un caso y con persistentes interrupciones del orden constitucional, en el otro. Si bien en los últimos tiempos los regímenes democráticos constituyen la regla en la región, lo cual permitiría dar a luz escenarios propicios para la búsqueda de acuerdos, las recurrentes crisis políticas y económicas que han verificado varios países, si bien resueltas en el marco de las instituciones, tuvieron un efecto pernicioso sobre la legitimidad del Estado, condición necesaria para diseño de las políticas públicas.

Las consecuencias de la calidad de la política en uno y otro caso se advierte en los mecanismos mediante los cuales se han enfrentado los cambios en los escenarios sociales y económicos. Europa muestra una larga tradición en tejer Pactos Sociales con la participación del Estado, los sindicatos y los empresarios. Entre la posguerra y la crisis del petróleo, en el contexto de economías altamente reguladas y bajo el esquema de producción fordista con fuerte poder sindical, los Pactos Sociales tuvieron como objeto moderar la puja salarial para evitar presiones inflacionarias y fortalecer el Estado de Bienestar mediante un creciente gasto social, dando lugar a una mejora en la distribución de la renta. Más tarde, hacia finales de los años ochenta y en el marco de la integración regional y la globalización, la búsqueda de competitividad orientó los Pactos Sociales hacia la moderación del gasto público y la redefinición de las reglas de funcionamiento del mercado laboral (flexibilización), mientras que el Estado de Bienestar hubo de ampliar su campo de atención ante el nuevo problema de la exclusión social y de empeoramiento en la distribución de la renta<sup>42</sup>. La eficacia de estos Pactos tuvo como condición de posibilidad Estados que pudieron satisfacer las demandas sociales sin incurrir en desequilibrios fiscales, lo cual se tradujo en un importante grado de estabilidad macroeconómica.

Por el contrario, las continuas rupturas del Contrato Social que ha verificado la región latinoamericana, entre otras razones por las reticencias de las elites políticas para dar respuestas a las demandas sociales, se tradujeron en la imposibilidad de alcanzar una estructura fiscal consensuada y estable. Prueba de ello lo constituye la dificultad para aumentar la presión tributaria y las continuas apariciones y desapariciones tanto de figuras impositivas como de programas asistencia social.

Este panorama se ha visto agravado a partir de la crisis de la deuda y las consecuentes reformas del Estado derivadas del Consenso de Washington que con diferente intensidad encararon los países de la región. En efecto, medidas como la liberación comercial y de precios, la apertura a la inversión extranjera, la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización laboral, las privatizaciones, el cambio de modelo de financiamiento de la previsión social y la descentralización del gasto público (educación y salud), parecen explicarse en mayor medida por los recurrentes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos que por una sopesada reflexión y debate acerca del papel a asumir por el Estado. En otras palabras, después de la crisis de la deuda y los persistentes desequilibrios macroeconómicos, buena parte de los Estados de la región han experimentado una profunda erosión de los grados de libertad a la

<sup>42</sup> Cfr. Stanley, L.: *Pacto social: viejas ideas, nuevos escenarios*, Iniciativa para la transparencia financiera, Lectura 31.



hora de diseñar un Pacto Fiscal. Es más, incluso objetivos como mejoras en la equidad que con el retorno de las democracias gozaban de amplio consenso, fueron relegadas, lo cual indica la distancia que separaba al Contrato Social del Pacto Fiscal.

En relación con el “tamaño” del Estado, los números son elocuentes. Comparada con la evolución del peso relativo del gasto público de los países industrializados, la región latinoamericana, si bien en los últimos años se ha incrementado en algunos países, en promedio equivale casi a la mitad de los países de la OCDE (Cfr. Cuadro N° 2). A tenor de la pobreza generalizada, la desigual distribución de la renta, el deterioro de los servicios de educación y de salud, los déficit en materia de infraestructura institucional y física, el nivel del gasto público constituye una deuda pendiente.

**CUADRO 2**  
**GASTO PÚBLICO/PBI PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**  
(Porcentaje)

Países <sup>a</sup>	2005
Argentina (3)	28,0
Bolivia (3)	33,9
Brasil (2)	40,0
Chile (3)	31,0
Colombia (3)	30,2
Costa Rica (3)	25,7
Ecuador (3)	23,9
El Salvador (3)	17,4
Guatemala (1)	13,7
Haití (1)	11,5
Honduras (1)	19,8
México (3)	21,3
Nicaragua (3)	30,5
Panamá (1)	19,1
Paraguay (3)	33,3
Perú (2)	18,9
Rep. Dominicana (1)	16,7
Uruguay (3)	29,9
Venezuela (3)	33,5
<b>Promedio</b>	<b>25,2</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los números en cada fila significan: **1:** Gobierno central; **2:** Gobierno central y subnacional; **3:** Gobierno central, subnacional y empresas, fondos fiduciarios y otros entes.

Por supuesto, el bajo nivel del gasto público regional se explica por la incapacidad o falta de voluntad para mejorar la recaudación impositiva. El Cuadro N° 3 muestra la presión tributaria en América Latina en comparación con un grupo de países industrializados. Algunas de las causas de esta restricción hay que buscarlas en la alta informalidad y evasión, esto último ligado a factores

idiosincrásicos y a la mala calidad de los servicios públicos y de la administración tributaria, por un lado, y a la falta de un debate público que permita reformular el tratamiento impositivo de los sectores de ingresos medios y altos, por otro.

**CUADRO 3**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA**  
(Porcentaje del PIB)

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2005
América Latina	14,1	13,4	12,1	14,4	15,2	16,8
OCDE	31,5	32,9	34,2	35,1	36,6	36,4
EU 15 <sup>a</sup>	35,1	37,7	38,4	39,2	41,0	40,2
USA	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	26,8
Japón	25,4	27,4	29,1	26,9	27,1	26,4

Fuente: CEPAL y OCDE Revenue Statistics (2006).

<sup>a</sup> Comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Sin embargo, y más allá de la baja presión tributaria, aparece una tercera diferencia ligada esta vez a la estructura impositiva; más concretamente, al sesgo regresivo o progresivo de uno y otro caso. En el Cuadro N° 4 se puede ver el bajo peso relativo que ostenta América Latina en materia de recaudación de impuestos directos (sobre todo a la personas físicas) y a la seguridad social, justamente los de características progresivas y proporcionales; por el contrario, el nivel de imposición general a los consumos, de características regresivas, existe una brecha sustantivamente menor e, incluso, proporciones mayores que en USA y Japón.

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA TRIBUTARIA 2005**  
(Porcentaje del PIB)

Región	Total	Rentas y ganancias de capital	Propiedad	Otros Directos	Total Directos	Bienes y Servicios	Otros	Seguridad Social
América Latina	17,0	3,8	0,8	0,2	4,8	9,4	0,5	2,3
OCDE	36,4	12,9	2,0	0,3	15,2	11,5	0,2	9,3
EU 15 <sup>a</sup>	40,1	13,7	2,1	0,4	16,2	12,1	0,3	11,3
USA	26,8	12,5	3,0	0,0	15,5	4,6	0,0	6,6
Japón	26,4	8,5	2,6	0,0	11,1	5,3	0,1	10,0

Fuente: CEPAL y OCDE Revenue Statistics (2006).

<sup>a</sup> Comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Ambas cuestiones, presión en la medida en que determina el nivel de gasto público, y estructura, constituyen causas de la desigual distribución de la renta en América Latina y el Caribe. Gómez-Sabaini mantiene que la imposibilidad de reformar la estructura tributaria se debe básicamente a dos razones: “por un lado, una serie de elementos que son intrínsecos a la propia realidad política de los países y que condicionan sus decisiones en materia de política económica; y por el otro, la debilidad observada en la fortaleza y desarrollo institucional requerido para poner en práctica medidas que tengan una orientación distributiva, y que muchas veces requieren de una mayor grado de eficiencia y de capacidad de gestión

administrativa. En los hechos, ambos elementos no resultan ser totalmente independientes, y no resulta casual que en los países donde la élites son más fuertes las administraciones tributarias son más débiles”<sup>43</sup>.

En cuarto lugar, por la forma que ha tomado el Estado de Bienestar en uno y otro caso, más allá de algunos ejemplos que tuvieron lugar en la región donde, fundamentalmente gracias a la educación y salud públicas, ha tenido lugar un considerable grado de movilidad social, reflejo de la igualación de oportunidades. De entrada, resalta por su importancia el nivel del gasto público, incapaz de satisfacer el nivel de demandas sociales de la región. Por consiguiente, en Latinoamérica se ha apelado a otro tipo de instrumentos para ampliar la protección social. Entre otros, cabe mencionar la fijación de salarios y alquileres de vivienda mínimos, préstamos subsidiados, tarifas de servicios públicos bajas, control de precios de ciertos bienes básicos, altos niveles de protección arancelaria como mecanismo de generación de empleo industriales, tasas de cambio múltiples, medidas todas que en su conjunto han atentado contra el desarrollo de los mercados<sup>44</sup>.

Otro rasgo diferencial viene dado por el carácter tautológico de la protección social y su limitado sesgo redistributivo. En efecto, sustentado sobre el pleno empleo o bajo desempleo y por la estructura poblacional, en muchos casos se ha dado a luz un importante sistema de seguridad social financiado con impuestos al salario (aportes personales y contribuciones patronales). Esto es, la protección recayó sobre el “protegido”. Pero, por tanto, significa que los trabajadores informales y los desempleados, es decir, los sectores más vulnerables de la sociedad, han estado desprovistos de cobertura, cuestión que se ha agudizado después de la crisis de la deuda.

Como corolario de estas diferencias y a partir de las condiciones socio-económicas vigentes en cada caso, aparecen dos agendas bien disímiles. En el ámbito de los países industrializados, una de las aristas de los debates sobre el Estado tiene como punto de partida el reconocimiento del desarrollo que han verificado los mercados a partir del fenómeno de la globalización: mercados más eficientes, se afirma, requieren menos Estado. Formulado en tono interrogativo, adopta la siguiente forma: ¿hasta qué punto aumentos del gasto público mejoran el bienestar general o, de otro modo, en qué medida una baja del gasto lo empeora?

Para alimentar este debate, Tanzi y Schuknecht, dos de los interlocutores más salientes en defensa del papel del mercado, seleccionan un conjunto de países industrializados y los agrupa en función del “tamaño” del Estado medido por el peso relativo gasto público en términos del PBI; luego reparan en la performance de cada uno según una serie de indicadores socio-económicos para mostrar que Estados más grandes no ostentan en general mejores indicadores (sobresale negativamente el alto peso de la deuda de los países con Estados grandes), con la excepción del nivel de ingresos del 40% de la población más pobre. A modo de conclusión, arriesgan que más allá de niveles entre 30% y 40%, más gasto público no mejora el bienestar general, por lo que deberían transferirse al mercado ciertas funciones que en los últimos años ha asumido el Estado, el cual tiene que limitarse a procurar mayor transparencia y eficiencia en los mercados<sup>45</sup>.

## C. Obstáculos para alcanzar un nuevo Pacto Fiscal

A la hora de reflexionar sobre el papel a desempeñar por Estado en Latinoamérica, se puede tomar como punto de partida una reformulación (contra fáctica por cierto) de las interrogantes planteadas por Tanzi y Schuknecht: ¿es pensable que los países industrializados hayan alcanzado su innegable nivel de

<sup>43</sup> CEPAL (2006) *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*.

<sup>44</sup> Tanzi, V.: “The Economic Role of the State in the 21st Century”, op. cit.

<sup>45</sup> Entre los grandes incluyen a Bélgica, Italia, Holanda, Noruega y Suecia; medianos, a Austria, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Nueva Zelanda y España; pequeños, incluye a Australia, Japón, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Por su parte, entre los indicadores incluyen tasa de crecimiento del PBI real y su desvío *standard*, formación de capital fijo, inflación, desempleo, deuda pública en términos del PBI, esperanza de vida, mortalidad infantil, tasa de escolarización en el nivel secundario e ingresos del 40% de la población más pobre. Cfr. Tanzi, V., y Schuknecht, L.: “Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective”, en *American Economic Review* 87/2 (1997), pp. 164-8.

bienestar general sin la participación del Estado en la forma en que lo ha llevado a cabo? La pregunta merece atención dado que la brecha entre la situación socio-económica de uno y otro caso, donde destacan la distribución de la renta y los altos niveles de pobreza e indigencia, si bien arrastra elementos históricos, se consolidó justamente a partir del acelerado crecimiento del “tamaño” del Estado en los países industrializados desde los años sesenta, hasta el punto que en un breve lapso de tiempo se revirtieron los flujos migratorios, y se agravó después de la crisis de la deuda cuando tuvo lugar la ya señalada pérdida de grados de libertad en el diseño de las políticas y el consecuente deterioro de servicios como salud y educación. A pesar de que su presencia resulta considerablemente menor en comparación con los países industrializados, la región enfrenta severas restricciones (ideológicas, sociológicas y tributarias, entre otras) para tramitar un nuevo Pacto Fiscal.

A ello debe añadirse el alto grado de heterogeneidad de la estructura económica, profundizada a partir de la ola modernizadora en el contexto post-crisis de la deuda, el cual permite hablar de tres grandes sectores diferenciados por sus niveles de productividad, grado de formalización y tamaño: “el primero, compuesto por grandes firmas, articulado a la economía global y con estándares productivos ubicados sobre la frontera tecnológica, pero con escasos encadenamientos en la economía global y limitada generación de empleo. El segundo, incluye las empresas medianas y pequeñas del sector formal que enfrentan barreras de acceso a algunos factores productivos (sobre todo de financiamiento y tecnología), y están poco articuladas, tanto hacia adentro del sector como en sus encadenamientos con los otros dos grupos. El último agregado es el de la economía informal, compuesto por micro y pequeñas empresas, que ostentan la menor productividad, ingresos más bajos, menor acceso al financiamiento y a mercados ampliados, niveles muy precarios de protección social y muy baja incorporación de conocimiento y progreso técnico. De este modo, el desarrollo productivo latinoamericano enfrenta una economía de tres velocidades que refuerza la secular heterogeneidad estructural, exacerbando las brechas de ingresos y salarios”<sup>46</sup>. Como consecuencia de esta heterogeneidad, el deterioro del tejido social parece haberse naturalizado, por lo que su reversión constituye un desafío sumamente complejo.

Por sí solas, estas cuestiones que hacen al deterioro de la estructura socio-económica ponen en el centro de la escena la necesidad y urgencia de interrogar sobre el papel a desempeñar por el Estado, esto es, de dar a luz un nuevo Pacto Fiscal. Sin embargo, el camino para la redefinir las responsabilidades del Estado enfrenta arraigados obstáculos y desafíos que atentan no sólo contra la posibilidad misma de establecer una Agenda sino también de materializarla en políticas concretas. Entre otros, cuya magnitud ha de ser evaluada según los países, cabe mencionar los siguientes:

- **Déficit político-institucional:** si bien los sistemas democráticos constituyen la regla, el ejercicio de la política, en el sentido de diálogo y búsqueda de consensos sobre las respuestas a brindar a los problemas de la sociedad, parece haber perdido el vitalismo que lo caracterizó desde el retorno de los gobiernos constitucionales. El funcionamiento de las instituciones muestra en muchos casos signos de debilidad, hasta el punto que cabe hablar de riesgo de ruptura del Contrato Social. Cuestiones como la división de poderes, la atrofia del papel del poder legislativo, la erosión de los partidos políticos, el clientelismo político, la falta de transparencia en la información pública, constituyen escollos de envergadura para dar a luz un debate sobre el Estado. Resulta imperativo rehabilitar el poder del sufragio asentado sobre “razones públicas” y promover discusiones que involucren a todos los poderes públicos y a la sociedad civil, de modo tal que los acuerdos a que se arribe gocen de consenso y legitimidad. Dicho de otro modo, parece necesario evitar la “vía corta” de la concentración de decisiones con el argumento de las urgencias económicas.
- **Erosión de la ciudadanía fiscal:** a diferencia de los países industrializados donde el papel del Estado se fue acomodando a los cambios de escenarios, Latinoamérica asiste en muchos casos a una ruptura de la dimensión fiscal de la ciudadanía y, por tanto, cabe hablar de Pacto Fiscal incompleto. Ruptura que se traduce en la existencia de contribuyentes que renuncian al acceso

<sup>46</sup> CEPAL (2005): *La esquila equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*.

a los servicios brindados por el Estado (salud y educación), por un lado, y un amplio grupo caracterizado por la informalidad que no tributa y accede a tales servicios. Extender el Pacto al universo de la población tiene como condiciones tanto la mejora en la eficiencia del gasto para incorporar usuarios como la caída de la informalidad laboral para extender la tributación, problemas que tienen aristas no sólo de diseño de incentivos sino también sociológicas, estas últimas de difícil reversión. Constituye un gran desafío para los Estados de la región romper con el círculo vicioso “no pago impuesto por la corrupción o porque los servicios son ineficientes y el gasto mal orientado – los servicios son ineficientes porque la recaudación es baja en virtud de la evasión”, dando lugar en muchos casos a la creencia de que no pagar impuestos es justo.

- **Informalidad laboral:** la lógica contributiva del financiamiento de las pensiones, instituto mediante el que en general se ha apelado para brindar protección a los trabajadores, encuentra una fuerte restricción en la informalidad laboral, cuyos niveles ni siquiera bajan significativamente en épocas de crecimiento de la economía y caída del desempleo. Se trata, como se ha dicho antes, de un problema que concierne a la estructura socio-económica de la región.
- **Características del gasto:** a pesar de que en promedio el peso relativo del gasto social en términos del PBI ha aumentado en los últimos quince años (fundamentalmente para seguridad y asistencia sociales, educación y salud), adolece básicamente de dos arraigados problemas, además de que atento al nivel de demandas sociales resulta escaso e ineficiente. Por un lado, su carácter pro-cíclico, lo cual se traduce en una merma de la protección social en situaciones de contracción de la actividad económica, esto es, en escenarios donde la vulnerabilidad se vuelve más acusada. Por otro, si bien en ningún caso el gasto social en su conjunto es más regresivo que la distribución del ingreso y, por tanto, disminuye la desigualdad, a pesar del crecimiento de la renta per cápita y la disminución de los niveles de pobreza e indigencia verificada en los últimos años, la distribución no ha mostrado mejoras sustanciales; esta paradójica ecuación abre interrogantes sobre la eficiencia y la orientación del gasto social, cuestiones cuya reformulación resulta conflictiva<sup>47</sup>.
- **Reversión del nivel y la estructura tributaria:** incrementar la recaudación al tiempo que transitar desde un sistema tributario basado en impuestos directos en detrimento de uno en indirectos constituye desde hace tiempo una dificultad que, incluso, ha operado en sentido contrario, como lo ejemplifica el crecimiento generalizado del peso relativo del IVA. Incrementar la presión y modificar la estructura tributaria choca contra reticencia de los sectores de ingresos medios y altos, la eficiencia en la lucha contra la evasión y las dificultades que supone “sincronizar” la transición.
- **Oportunidad para la concreción del Pacto Fiscal:** si se asume el hecho de que la redefinición del papel del Estado trae aparejado nuevos “beneficiarios” y “perjudicados”, una forma de minimizar este conflicto y fortalecer los acuerdos es aprovechar una coyuntura macro-fiscal favorable. En este sentido, si bien en materia de lucha contra la volatilidad es mucho lo que se ha avanzado, la región todavía se muestra profundamente vulnerable a los shocks externos, lo cual torna esquiva la determinación de las bondades del escenario que propicie su concreción; las oscilaciones en los precios de las materias primas constituyen un ejemplo paradigmático.

## D. Pacto Fiscal y equidad

Lejos de tener la renta per cápita más baja, el hecho de que Latinoamérica y el Caribe ostente la distribución más regresiva del mundo y altos niveles de pobreza e indigencia, habilita a afirmar que el objetivo central de la redefinición del papel del Estado en el campo económico y social no puede ser otro que mejoras en la equidad.

<sup>47</sup> Cfr. CEPAL (2006): *Panorama social de América Latina y Tanzi*, V.: “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en *20 Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL (2008).

No obstante, a pesar de su carácter socialmente inequívoco e imperativo a tenor de lo prescrito por las Constituciones, no pueden desatenderse otros objetivos vinculados con los equilibrios macroeconómicos cuyo cumplimiento en última instancia redundará en beneficio de la población más vulnerable; dicho de otro modo, el diseño del Pacto no puede dejar de reparar en el crecimiento y la inversión, el control del endeudamiento público, el sesgo anti-cíclico de la política fiscal y la inflación, cuestiones todas que si se desatienden afectan fundamentalmente a los sectores más rezagados.

En lo que sigue, se harán unas breves consideraciones sobre los términos de los debates que necesariamente debe incluir la agenda que ordene la gestación de un nuevo Pacto, cuestiones todas sobre las que CEPAL cuenta con numerosas publicaciones.

## **D.1. Educación**

La evidencia empírica acerca de la alta correlación entre distribución de la renta y nivel educativo habla por sí sola de la importancia de la educación como mecanismo de igualación de oportunidades. Mayor educación, mejores empleos y más altos ingresos, conforman un encadenamiento causal benéfico tanto a lo largo de una vida como para las generaciones siguientes. Sin embargo, quizá en razón de la dificultad para adscribir responsabilidades en su deficitaria provisión, las políticas públicas regionales han tendido a soslayar su importancia y la han convertido en una de las variables de ajuste para sanear las finanzas. La caída del salario real del personal docente o, más allá de algunas tendencias en contrario que se verifican en la actualidad, el bajo peso relativo del gasto destinado al sector, resultan testimonios elocuentes. De este modo, en las últimas décadas los sistemas educativos regionales se caracterizan por tender a legitimar más que a corregir las desigualdades. La creciente tendencia a la privatización de la oferta educativa, cuyo acceso requiere onerosos desembolsos, refleja la fragmentación social que produce el deterioro de la educación pública.

Revertir la brecha entre las bondades que se asignan a la educación en materia de igualación de oportunidades y la situación que caracteriza la provisión del servicio en materia de cobertura y calidad, aparece como una de las tareas más relevantes de la agenda pro-equidad. Para ello, descontada la necesidad de incrementar el gasto destinado al sector, se impone la necesidad de un debate acerca de la modalidad de aplicación de políticas que atiendan tanto las condiciones de la oferta (cobertura y calidad) como las de la demanda (diseño de incentivos y planes compensatorios para facilitar el acceso y la permanencia en el sistema).

## **D.2. Empleo**

Algunos de vieja data y otros generados o profundizados como consecuencia de las reformas de los años noventa, altas tasas de desempleo y subempleo, heterogénea estructura del empleo en términos de productividad, remuneraciones, formalidad y protección social, obsolescencia del capital humano, flexibilización de las reglas de contratación y pérdida de poder de negociación de los sindicatos, son los rasgos que caracterizan a la situación del mercado laboral en la región. Se infiere de ella el profundo impacto que tiene sobre la equidad.

Para revertir esta situación y lograr empleo de calidad, son varias las políticas a discutir. De entrada, ajustar los vínculos entre las destrezas provistas por el sistema educativo y las necesidades del sector productivo, al tiempo que incentivar la capacitación laboral en el seno mismo de las empresas, con vistas a incrementar la productividad del trabajo y el nivel salarial. Otra, procurar de forma consensuada la fijación de un salario mínimo que atienda a la equidad pero que evite la informalidad y desaliente la demanda de trabajo. En pos de la seguridad del empleo, se podría pensar en “atar” variaciones salariales a los vaivenes del ciclo económico, la performance de una rama de la industria o una empresa en particular, para evitar que el mercado de trabajo ajuste por cantidad. Corregir los efectos perniciosos de la flexibilización de las reglas de contratación de mano de obra, como la desincentivación a la inversión en capital humano, insatisfacción de los trabajadores y reducción de los estímulos al desempeño. Finalmente, la instalación de seguros de desempleo, combinando sistemas obligatorios y solidarios, de

modo que el trabajador mantenga ingresos y condiciones de formalidad (acceso a la salud, cotizaciones previsionales, etc.).

### D.3. Transferencias a grupos vulnerables

Dada la dimensión que cobra este problema en la región, la necesidad de asegurar un mínimo de ingresos resulta imperativa. Sin embargo, no son pocas las controversias que abre. Para empezar, porque debe ser visualizada como una solución de emergencia puesto que un verdadero sentido de equidad, que atienda a la dignidad de la persona, tiene que propender a integrar a la población a la trama productivo-mercantil. Luego, en torno a su nivel: en un extremo, que guarde uno susceptible de resolver efectivamente la pobreza y, en el otro, que su máximo no converja con el valor de los salarios mínimos puesto que genera incentivos para su perpetuación. Por su parte, los patrones de distribución, permeables a la corrupción y al clientelismo político, despierta recelos en el seno de la sociedad y la necesidad de dotarlos de transparencia. Por último, el problema de las condicionalidades, sean en términos del destino de la transferencia (componentes básicos del capital humano: nutrición, salud y educación) o contrapartida laboral bajo la forma de empleos de emergencia<sup>48</sup>.

Por otra parte, si bien en algunos casos los programas de protección de la población vulnerable han avanzado en materia de institucionalidad (México, Chile, Brasil), en otros se verifican severos déficit (en Argentina, por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar descansa sobre un decreto del Poder Ejecutivo). Fortalecer las instituciones de ayuda social requiere programas consensuados y legitimados mediante su tratamiento en el Poder Legislativo, y urdidos sobre la base de información pública y transparente.

### D.4. Política tributaria

El punto de partida que habilita una reflexión sobre el nivel y la estructura tributaria (distribución secundaria) y su efecto sobre el nivel del gasto público (distribución primaria) radica en su impacto a la hora de lograr mejoras en la equidad, cuestión que por complejas razones no ha sido suficientemente explotada en la región, abocada de modo excluyente a “cerrar” las cuentas fiscales. De aquí la urgencia por abrir un debate y buscar acuerdos sobre ambos puntos<sup>49</sup>.

La primera cuestión entonces se vincula a la presión tributaria y sus potenciales efectos sobre los déficits que se registran en materia de distribución primaria. Aunque dentro de la región existen diferencias, comparada con los países de la OCDE, Japón o Estados Unidos o medida en relación con el renta per cápita (brecha entre la recaudación potencial y efectiva), resulta baja, incluso a pesar de haber crecido en los últimos años. Este ratio no obstante merece dos sustanciales precisiones ligadas a la alta informalidad: por un lado, las posibilidades que abre en términos de incremento de la recaudación vía eficiencia en la lucha contra la evasión y, por otro, el problema de la equidad horizontal, es decir, el hecho de que los contribuyentes visualicen que “todos pagan”, cuestión en la que en alguna medida se ha dado respuesta a través de los regímenes tributarios simplificados.

La segunda cuestión y más allá de las opiniones según la cual ostenta una menor incidencia distributiva en comparación con el nivel del gasto público, interroga sobre la estructura tributaria. Es bien conocido el hecho de que en razón de la alta evasión (sea por la baja propensión a la solidaridad o por la desconfianza sobre el accionar del Estado en materia de destino del gasto), en términos generales la región privilegia la imposición indirecta (IVA) en detrimento de la directa (fundamentalmente, sobre la renta personal y, en menor medida, sobre el consumo selectivo). La regresividad de la estructura tributaria es patente, tanto como urgente la necesidad de un debate sobre la equidad vertical.

<sup>48</sup> Acerca de los términos de los debates que involucran tanto la educación como el empleo y las transferencias condicionadas, cfr. CEPAL (2005): *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética y CEPAL (2006): La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.*

<sup>49</sup> Sobre esta cuestión, cfr. CEPAL (2006) *Cohesión social, equidad y tributación* y CEPAL (2007) *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta.*





## VI. Pacto Fiscal y derechos económicos, sociales y culturales

---

La igualdad de derechos entre todos los seres humanos expresa los valores ético-políticos sobre los que se construyen las democracias occidentales y, en la medida en que están recogidos en las Constituciones, sobre los que se legitima el Estado. Por consiguiente, el umbral de garantía y promoción que se les brinde y el grado de cumplimiento efectivo que se alcance, tanto desde el punto de vista de la *intensión* (cantidad y calidad de los derechos) como de la *extensión* (supresión de diferencias de *status* entre los sujetos), refleja el grado de justicia que alcanza una sociedad.

Ahora bien, el concepto de Derechos Humanos, la idea de que los seres humanos tienen derechos “naturales” o “innatos”, tal como fueron entendidos por pensadores como Hobbes y Locke y expresados en la *Declaración de Independencia* americana de 1776 y en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, ha sido objeto de controversias desde su mismo nacimiento. Con diferentes argumentaciones, Hume a finales del siglo XVIII y Bentham y Marx en el XIX aparecen entre los más radicales críticos de esta nueva forma de pensar los problemas éticos y políticos.

Por ejemplo, en opinión de Bentham y en contra del pensamiento *iusnaturalista*, los derechos naturales son entidades fabulosas; por el contrario, sólo las leyes reales fundan derechos. Esta crítica de Bentham a los derechos humanos prefigura lo que a la postre se ha denominado positivismo jurídico: la tesis según la cual un derecho es tal si y sólo si está contenido en un marco jurídico positivo. Dicho de otro modo, sólo cabe hablar de derechos cuando una norma los reconoce, los protege o los promueve.

El problema de la protección y promoción de los derechos fundamentales cobró una profunda complejidad con el reconocimiento de los económicos, sociales y culturales, cuyas primeras plasmaciones constitucionales aparecen en México (1917) y la República del Weimar (1919). En efecto, la especificidad de este conjunto de derechos plantea al menos dos cuestiones: por un lado, el de la indivisibilidad respecto a los derechos civiles y políticos; por otro, el de la posibilidad de hacerlos valer ante la autoridad, esto es, el de su exigibilidad o judicabilidad. Precisamente a esta última cuestión es a la que el Pacto Fiscal se debe anticipar, no sólo porque en la medida en que están recogidos en las Constituciones resulta imperativo brindarles una respuesta, sino también por razones de estricto orden fiscal.

La primera cuestión presenta como punto de partida la tradicional distinción entre derechos negativos y positivos: mientras que el primer grupo se exige que el Estado se abstenga de actuar de determinada manera (derechos civiles y políticos), el segundo le impone la realización de determinadas conductas (derechos económicos, sociales y culturales). Esta distinción, no exenta de problemas a tenor de por ejemplo el financiamiento de elecciones o el derecho de huelga, plantea de entrada una espinosa cuestión ligada al conflicto de la igualdad moderna: hasta qué punto es posible disfrutar efectivamente los derechos civiles y políticos sin la satisfacción de un determinado nivel de condiciones materiales. Bajo la premisa de que, como dice Spinoza, “el derecho de cada uno se extiende hasta donde alcanza su poder”, parece que negar el sustrato material implica bastardear el verdadero alcance de los derechos universales del hombre. Por consiguiente, lo que discute es en qué medida ambas generaciones de derechos forman parte en un pie de igualdad de la familia de los derechos fundamentales del hombre, universales e indisponibles por definición.

En el ámbito de la filosofía del derecho, bajo distintas consideraciones se suele establecer un corte entre unos y otros, lo cual socavaría su homogeneidad. Por el sujeto titular: mientras que un caso tienen al individuo en su razón de ser abstracta, universal e inmutable, en el otro tienen al hombre histórico y concreto, definido por la particular y real situación social en que se encuentra. Por el principio que los fundamenta: unos, la libertad y, otros, la igualdad económica y social que compense las diferenciales en las condiciones de partida. Por su función organizativa: si los primeros actúan como mecanismos de protección de la autonomía de los individuos frente a las intromisiones de los poderes públicos, los segundos implican a la sociedad y al Estado en una acción positiva de satisfacción de necesidades o de creación de los medios que hacen posible el disfrute de las condiciones inherentes a una existencia humana digna. Por su judicabilidad: incondicionada en un caso y, potencial y sujeto al nivel de desarrollo, en el otro. En suma, de un lado hay derechos absolutos y negativos y, del otro, relativos y positivos<sup>50</sup>.

De aquí que muchos pensadores mantengan que los derechos sociales no son derechos en sentido estricto. A lo sumo, se trata de servicios sociales o prestaciones asistenciales ofrecidas discrecionalmente por el sistema político para responder a las exigencias de igualación e integración social, de legitimidad política y orden público. Uno de los argumentos esgrimidos en este sentido se asienta en la supuesta contraposición que existe entre libertad e igualdad que Bobbio resume de la siguiente forma: “¿libertad e igualdad no son normalmente considerados valores antinómicos, en el sentido de que la protección del uno está en contradicción con la protección del otro, y que cuanto más se extiende la libertad, tanto más se da opción a la desigualdad, cuanto más se tiende a la nivelación, tanto más se limita la libertad?”<sup>51</sup>. Es difundida, aunque en la actualidad un tanto anacrónica, la idea de que las democracias occidentales privilegiaron las libertades civiles y políticas, mientras que los países socialistas hicieron lo propio con los derechos sociales.

En la vereda opuesta se habla de complementariedad sistemática. Los derechos económicos, sociales y culturales cumplen una función subsidiaria: la misión de asegurar a los ciudadanos las condiciones materiales eficaces para su autorrealización y para el pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales. La Constitución española, por ejemplo, en su artículo 9º dice que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los

<sup>50</sup> Cfr. Castro Cid, B.: *Los derechos económicos, social y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, 1993.

<sup>51</sup> Bobbio, N.: *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, p. 51.

grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económicas, cultural y social”. Sin la superación de las situaciones materiales negativas, sin la lucha por la justicia para eliminarlas o atenuar sus efectos negativos, los derechos humanos nunca constituirán una realidad plena y, por consiguiente, la democracia será inevitablemente frágil y débil.

La tesis de la indivisibilidad goza en la actualidad de amplio consenso. Zehra Arat, por ejemplo, asume una postura contundente: “Insistiendo en los derechos sociales y económicos son también derechos individuales, presento (...) un argumento que observa la experiencia de los Estados jóvenes con formas democráticas de gobierno: contrariamente a lo que supone la teoría liberal, los derechos civiles y políticos no pueden prevalecer si los derechos socioeconómicos son ignorados, y la estabilidad de la democracia política (democracia liberal) depende de la medida de equilibrio entre los dos grupos de derechos humanos”<sup>52</sup>.

La segunda cuestión, el problema de la exigibilidad o judicabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, presenta múltiples aristas y vericuetos jurídicos. Una de ellas pasa por el lugar que estos derechos ocupan dentro del marco jurídicos vigente en una sociedad y la lógica del procedimiento previsto para su reclamación ante los tribunales. Otra, las implicancias prácticas que trae aparejadas la reclamación (y satisfacción) tanto en términos de la división de poderes como desde el punto de vista fiscal.

La posibilidad de reclamar judicialmente estos derechos tiene como primer requisito su efectiva incorporación en el ordenamiento jurídico positivo. Al igual que buena parte de las democracias occidentales modernas, sea bajo la forma de concesión de rango constitucional al Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (como el caso de Argentina en la reforma de 1994) o de modo fragmentario en distintos artículos, las Cartas Magnas de la región cumplen este requisito. Sin agotar el problema de la exigibilidad, queda clara su pertenencia a los distintos marcos jurídicos y, por tanto, su reconocimiento como derechos.

Sobre los procedimientos previstos para su judicialización, además de las inequidades que derivan del desigual acceso a la justicia puesto que requiere medios e información en general no disponible para la población más vulnerable, debe repararse en que en virtud de la tradición liberal clásica los primeros derechos humanos fueron subjetivos y se constituyeron como potestades del individuo contra las injerencias del Estado. Este paradigma se extendió a los derechos sociales con la pretensión de situarlos en pie de igualdad, pero dando lugar a una tensión que se resume en la siguiente formulación: “el derecho (social) a la vivienda digna y decorosa es el derecho de X a la vivienda digna y decorosa”. Esto implica que la presentación judicial debe ser hecha por un particular, quien espera una respuesta para su caso concreto. Pero, otro lado, implica también que su satisfacción, si se pretende equitativa y no discriminatoria, debe ser compatible y coordinada con los derechos de los demás miembros de la sociedad so pena de incurrir en agravios comparativos. Concretamente el problema estriba en que, en virtud del principio de la escasez, satisfacer un derecho social a alguien implica que otro se verá privado de él, por lo que se violaría el principio de igualdad de oportunidades. Este problema requiere un cambio de paradigma en materia de reclamación judicial que consista en contemplar las acciones colectivas o juicios de interés público. Requiere, en efecto, que los jueces sitúen el caso particular en un marco colectivo que incluya la totalidad de los casos análogos y que obligue al diseño de soluciones generales.

Como se ha señalado, la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales en las Cartas Magnas no agota la cuestión de la exigibilidad ante los tribunales. Y no la agota dada la vaguedad que adolece su reconocimiento y promoción efectivas; tanto el Pacto (“hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente...”, “salario equitativo”, “nivel de vida adecuado para sí y su familia”, “condiciones de existencia digna”, etc.) como las Constituciones que los contemplan de modo fragmentario (por ejemplo, la mexicana cuando prescribe que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”), son elocuentes en este sentido. De aquí que, sobre todo en sociedades como las de la región donde las desigualdades son manifiestas, la promoción de los derechos

<sup>52</sup> Arat, Z.: *Democracy and human rights in developing countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 1991, p. 4.

de segunda generación se encuentre en un atolladero cuya resolución debe atender por lo menos a dos grandes cuestiones íntimamente vinculadas entre sí: el alcance de las potestades de los órganos superiores de justicia, por un lado, y la restricción presupuestaria, por otro.

En este punto resulta pertinente invocar el espíritu de la división de poderes, el cual contempla el control judicial de los actos y omisiones del Estado que atenten contra lo prescrito en la Constitución. El hecho de que los órganos superiores de justicia tomen parte activa en la promoción de los derechos económicos sociales y culturales, como lo están haciendo en muchos países de la región, conceptualmente hablando no admite objeciones puesto que constituye una de sus funciones centrales.

Sin embargo, el control judicial sobre la constitucionalidad de los actos de gobierno tiene como uno de sus límites, difuso por cierto, la intromisión de poderes; buen ejemplo de ello sería la intervención judicial en el destino del gasto público, responsabilidad que recae sobre los poderes ejecutivo y legislativo. En este sentido, se suele hablar de “la dificultad contra-mayoritaria del control judicial”, es decir, el hecho de que una decisión que cuenta con el respaldo de representación mayoritaria sea objetada por los órganos de justicia. Concretamente, el problema estriba en que “los jueces podrían disponer la provisión de beneficios sociales en supuestos en los que no existen decisiones generales de los poderes políticos que la avalen”<sup>53</sup>.

Pero, además, el control judicial de la constitucionalidad de los actos de gobierno en materia de promoción de derechos sociales presenta otro problema, esta vez de orden técnico: ¿en qué medida los jueces están capacitados para intervenir en el diseño de las políticas públicas? Cabe presumir que los “expertos” se encuentran en mejor situación que los jueces para maximizar los beneficios de la distribución de recursos escasos. No obstante, cabe presumir también que estos últimos cuentan con la ventaja de estar al margen de las disputas partidistas o sujetas a intereses corporativos a la hora de decidir la asignación de los recursos públicos.

Como se pretende de mostrar, asumiendo la judiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la posibilidad de que el Estado pueda dar a luz un sistema para su garantía, protección y promoción tan eficaz como el que existe para los derechos civiles y políticos, descansa sobre la legitimidad constitucional del Pacto Fiscal y su correlato real, la ley de presupuesto y su ejecución. Aquí yace una tensión en la que se pone en juego la división de poderes y el rol del Estado como garante de la igualdad de oportunidades.

Bajo esta perspectiva, el Pacto Fiscal debe satisfacer dos requisitos, uno de orden formal y, otro, de carácter sustantivo. De acuerdo con el primero y en tanto que en última instancia toma la forma de ley, su plasmación debe pasar por el tamiz de los procedimientos legislativos correspondientes; dicho de otro modo, debe satisfacer los carriles previstos por el sistema de normas que la regula la producción de normas (validez formal o legalidad, ligada al quién y cómo se decide). De acuerdo con el segundo, debe estar en consonancia con los principios contemplados en la Constitución en materia de igualdad de oportunidades o universalización de derechos (validez sustancial, vinculada al qué se decide).

Por consiguiente, más allá del aspecto procedimental, la constitucionalidad del Pacto Fiscal pasa por el tipo de respuesta que se brinde a las demandas sociales, cuestión que se traduce en la forma en que se jerarquicen las prioridades y se determinen los umbrales de satisfacción. Por supuesto, el citado principio “hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente...”, introduce una componente de discrecionalidad, fundamentalmente en lo que atañe a la temporalidad de su cumplimiento. Pero ello no impide la posibilidad (y necesidad) de cartografiar las urgencias y de trazar un itinerario para brindar una solución.

Dadas la magnitud y gravedad de las urgencias que verifica la región, jerarquizar las carencias es indudablemente una tarea controvertida; pero no imposible de acordar. Cuando el artículo décimo del Protocolo de San Salvador contempla “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”, puede resultar discutible; algo distinto sucede cuando prescribe la obligación de brindar atención primaria y

<sup>53</sup> Grosman, L.: *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Librería, Bs. As., 2008, p. 138.

universal de la salud. A tenor del principio rawlsiano de favorecer a los más desaventajados, se trata de dar a luz una definición acerca de cuáles son las desventajas más flagrantes, pregunta cuyo campo de respuestas éticamente admisibles es desde luego limitada: por ejemplo, ingreso mínimo y acceso a la salud y a la educación aparecen como los candidatos menos objetables, es decir, más prioritarios.

Otro tanto ocurre con los umbrales de protección. Para ello, existe una considerable gama de indicadores de naturaleza cuantitativa y cualitativa (pobreza e indigencia, necesidades básicas insatisfechas, vivienda precaria, etc.), mejorables y ampliables, que permiten establecer criterios mínimos de protección susceptibles de ser satisfechos de acuerdo al estado de las finanzas públicas, pero mejorables en el tiempo según prescribe la cláusula de la progresividad de la promoción de derechos.

Jerarquías de urgencias en función de los más desfavorecidos, umbrales de protección, sendero de progresividad sujeta a restricción presupuestaria compatible con los equilibrios macro-fiscales, son los parámetros que no puede dejar de atender el Pacto Fiscal, tanto en lo que respecta al nivel y estructura tributaria como a la asignación del gasto público. Para que el Pacto pueda ser funcional al establecimiento de un sistema de garantías de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, cuando decide qué beneficios brindar y cuáles no, debe disponer de “argumentos” a favor de sus decisiones, los cuales deben estar en consonancia con los principios constitucionales puesto que están bajo control judicial. En la medida en que cuente con tales argumentos, minimiza la posibilidad de “judicialización de las políticas públicas” y, al mismo tiempo, brinda a los jueces criterios razonables y prudentiales para atender reclamaciones sobre la base de la consistencia del sendero de progresividad sin violentar la restricción presupuestaria.



## VII. Bibliografía

---

- AA. VV. (2006): La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico, FCE, Bs. As.
- Arat, Z. (1991): Democracy and human rights in developing countries, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado).
- Arendt, H. (1993): La condición humana, Paidós, Barcelona.
- (1988): Sobre la revolución, Alianza, Madrid.
- Aristóteles (1999): Política, Gredos, Madrid.
- (1998): Ética a Nicómaco, Gredos, Madrid.
- Barry, B. (1997): La justicia como imparcialidad, Paidós, Barcelona.
- Bobbio, N. (1991): El tiempo de los derechos, Sistema, Madrid.
- Cançado Trindade, A. (1998): “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional”, en Lecciones y Ensayos, Dossier: Protección Internacional de los Derechos Humanos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA), Abeledo-Perrot, Bs. As.
- Castel, R. (2005): *Estado e inseguridad social*, mimeo, Subsecretaría de la Gestión Pública, República Argentina.
- Castro Cid, B. (1993): *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, Ponferrada.
- CEPAL (1998): *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*.
- (2005): *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*.
- (2006): Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina, Serie política social N° 127, LC/L.2641-P, Santiago de Chile, diciembre.
- (2006): La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.
- (2006): Panorama social de América Latina, LC/G.2326-P/E, diciembre.
- (2007): La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta.

- Delgado Lobo, Ma. Luisa y Goenaga Ruiz de Zuazu, María (2007): “Del tributo al impuesto: la legitimación de la fiscalidad”, en *IR Revista del Instituto AFIP*, N° 2.
- Dumont, L. (1982): *Homo aequalis*, Taurus, Madrid.
- Elster, J. (1994): *Justicia local*, Gedisa, Barcelona.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Cambridge.
- Ferrajoli, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.
- Gargarella, R. (1999): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, Barcelona.
- Grosman, L. (2008): *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Librería, Bs. As.
- Hegel (1989): *Lecciones sobre filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid.
- Hobbes, Th. (1983): *Leviatán*, FCE, México.
- Isuani, E. y Nieto Michel, D. (2002): “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, en *Revista del CLAD N° 22*.
- Keynes, J. M. (1926): *The end of laissez-faire*, Hogarth, London.
- (1919): *The Economic Consequences of the Peace*, Harcourt, New York.
- Locke, J. (1991): *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Alianza, Madrid.
- Marx, K. (1973): *El capital*, Cartago, Bs. As.
- Musgrave, R. y P. (1992): *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, McGraw Hill, Madrid.
- O'Connor, J. (1986): *Accumulation Crisis*, Basil Blackwell, Nueva York.
- Offe, C. (1990): *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- Rawls, J. (1993): *Teoría de la justicia*, FCE, Bs. As.
- Ricoeur, P. (1991): “Langage politique et rhétorique”, en *Lectures 1. Autour du politique*, Seuil, París.
- Rosanvallon, P. (1995): *La nueva cuestión social*, Manantial, Bs. As.
- Rousseau, Jean Jacques (1958): *El Contrato Social*, Perrot, Bs. As.
- Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.
- Smith, A. (1994): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México.
- Stanley, L.: “Pacto social: viejas ideas, nuevos escenarios”, en *Iniciativa para la transparencia financiera*, Lectura 31. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/lecturas/lectura31.pdf>
- Tanzi, V. (2005): “The Economic Role of the State in the 21st Century”, en *Cato Journal* 25 N° 3.
- (2008): “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en *20 Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL.
- Tanzi, V. y Schuknecht, L. (1997): “Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective”, en *American Economic Review* 87/2.
- Thurrow, L. (1992): *La guerra del siglo XXI*, Vergara, Bs. As.
- Von Martín, A. (1946): *Sociología del renacimiento*, FCE, México.
- Weber, M. (1993): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Basombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexiguridad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales N° E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L.3017-P), N° de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, N° de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:..... Fax:.....E.mail:.....