

H / HJ

V h

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
IIDH

Hacia una nueva concepción
de los Derechos Económicos

Enrique Vázquez G.

Martes 25 agosto

V Curso Interdisciplinario
en Derechos Humanos
Agosto de 1987

6

MFN ~~911~~ 906.

CEDO-7898

HACIA UNA NUEVA CONCEPCION

DE LOS DERECHOS ECONOMICOS:

Enrique Vázquez G.

Desde su consolidación normativa, la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido una constante lucha en dos direcciones: por un lado, la identificación de los factores y variables que intervienen en los procesos que afectan el bienestar de la comunidad, con el propósito de llenar de un contenido real la enunciación formal de esos derechos, incluida en los instrumentos internacionales; y, por otro, la búsqueda de mecanismos y procedimientos de desarrollo e implementación que permitan, a su vez, el control y verificación del cumplimiento de los derechos económicos por parte de los Estados.

El objetivo de la presente conferencia consiste en analizar la factibilidad de los propósitos mencionados, desde una perspectiva diferente que tienda a la formación de consensos, en forma interdisciplinaria y antidogmática. El enfoque interdisciplinario ayuda en la difícil tarea de identificar algunas variables que afectan, directa o indirectamente, el contenido real de los derechos económicos, más allá de su enunciación formal. El análisis antidogmático sirve para acentuar los aportes epistemológicos de las concepciones ideológicas predominantes, por encima de la suposición de que el contenido real de los derechos económicos solamente puede plasmarse dentro de la rigidez y consistencia de un sistema ideológico determinado.

Es imprescindible empezar por destacar que el presente enfoque se basa en la firme creencia en el progreso de las ciencias sociales. A pesar de que el conocimiento social no sea

verificable en los términos de algunas ciencias naturales, y que pareciera estar sujeto a un retorno constante sobre los mismos aspectos debatidos anteriormente, estoy convencido que el camino es siempre progresivo. Los movimientos pendulares sobre el objeto, que caracterizan la teoría del conocimiento en las ciencias sociales, no constituyen en forma alguna un retroceso o involución. Por el contrario, ese movimiento pendular se va produciendo sobre diferentes ejes, en cada uno de los cuales la explicación depurada, desmitificada y dialéctica de las mismas variables en juego, permite la construcción de paradigmas más sólidos, nuevos y mejorados, en el sentido empleado por Thomas Kuhn.

Reiteradamente, los estudiosos de esta materia han señalado la naturaleza ideológica y politizada de los derechos económicos. De ello, no cabe la menor duda. Sin embargo, esta tendencia ha llevado a muchos a interpretar, erróneamente, que tanto el enfoque como el desarrollo de estos derechos debe centrarse sobre el debate del sistema ideológico más competente e idóneo. Esta visión ha obstaculizado el análisis crítico de los aportes epistemológicos de las diversas concepciones políticas y ha impedido alcanzar consensos que posibiliten el desarrollo y control de los derechos económicos.

Aunque entiendo lo difícil que es, les propongo desprendernos momentáneamente de prejuicios que nos lleven a rechazar a priori concepciones diversas a las que favorecemos, en aras de la exploración científica y de la necesidad de alcanzar consensos para un desarrollo gradual y progresivo de los derechos económicos.

1.- EL PLANTEAMIENTO TRADICIONAL Y LOS PROBLEMAS PARA UNA NUEVA CONCEPCION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS:

La doctrina tradicional de los Derechos Económicos, por el mismo proceso de evolución de estos derechos, ha sido más eficaz en identificar los obstáculos para su desarrollo, que en la labor compleja de sugerir una agenda de los factores en juego y los mecanismos para implementar su cumplimiento. Sin embargo, es indudable que cualquier intento por dotar de contenido real a los derechos económicos, debe partir de los impedimentos y obstáculos que han sido reconocidos, a fin de identificar las limitaciones y alcances de una nueva concepción.

Es de suma importancia empezar por revisar algunos de los problemas que obstaculizan el ulterior desarrollo de los derechos económicos, de acuerdo con la visión tradicional que de ellos se tiene.

a) La ubicación y concepción de los Derechos Económicos dentro de la Ciencia de los Derechos Humanos:

Tanto por su aparición histórica como por su propia naturaleza derivada, los derechos económicos han sido vistos como derechos jerárquicamente inferiores a los derechos fundamentales o básicos. A pesar de que se ha destacado la relación interactuante entre los distintos derechos humanos y la imposibilidad de jerarquizarlos por una parte de la doctrina, pareciera que la mayor parte de los pensadores en la materia se inclinan, comprensiblemente, por conceptualizarlos como menos básicos que los derechos civiles y políticos.

La actitud descrita puede apreciarse en las diferentes clasificaciones y tipologías de los derechos humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales ocupan una posición intermedia como "derechos de una segunda generación", por debajo de los derechos civiles y políticos y por encima de los nuevos derechos de solidaridad. Los criterios de clasificación que se

imponen van desde su génesis y consolidación histórica hasta una concepción filosófica, fuertemente arraigado en las teorías contractualistas, según la cual existe un desarrollo sustancial por etapas y una relación de causalidad concatenada en la aparición de los distintos derechos de la personalidad humana.

Sin negar el valor científico de estas clasificaciones, considero que, inconsciente o conscientemente, la ubicación tradicional de los derechos económicos conlleva una jerarquización, que en cierto modo ha derogado la causalidad interactuante e integradora entre los distintos derechos humanos. Más aún, deben cuestionarse algunos de los criterios de clasificación, para no ceder a la simplicidad, y permitir el desarrollo real de los derechos económicos en su verdadero contexto integrador.

Independientemente del ordenamiento didáctico de los distintos derechos humanos, es importante enfatizar que los derechos económicos no tienen sentido alguno sin la concurrencia obligada de los derechos civiles y políticos, por un lado; y a los llamados derechos de solidaridad, por el otro. Aún más, casi que se podría argumentar que los distintos derechos humanos deben ser agrupados no por su naturaleza aparente, sino por su función. Si así lo hiciéramos, nos daríamos cuenta que los derechos civiles y políticos tienen una importante función económica; que los derechos económicos tienen funciones civiles y políticas; que los derechos de solidaridad, a su vez tienen funciones civiles, políticas, económicas, culturales y sociales; así como los derechos de la primera y segunda generación tienen funciones que tradicionalmente se reservan a los derechos de solidaridad. Lo anterior demuestra que no es conveniente analizar los distintos derechos por su naturaleza inmediata y

sin la necesaria interacción con las otras categorías, en vista de que se encuentran entrelazados por su naturaleza polifuncional.

A aquellos que se inclinan por concepciones neocontractualistas, habría que hacerles ver que, aún admitiendo el surgimiento escalonado de los distintos derechos dentro de un pacto social, una vez consolidados los derechos tardíos dentro del pacto, ya no es posible separarlos de los que surgieron temprano, pues mutuamente se condicionan y determinan.

Mucho menos razón tienen los que afirman que la ausencia de jerarquía entre los distintos derechos y la constante aparición de nuevos derechos humanos, perjudica y enturbia el desarrollo de los derechos considerados básicos, al confundir y preterir las prioridades. Si los derechos son identificados como humanos, no es posible por su misma concepción, otorgarles una jerarquía que los agrupe en más o menos importantes; u olvidarse de unos en favor de otros. El desarrollo, implementación y control de los derechos humanos debe ser integrado y simultáneo.

El problema de una nueva concepción interactuante e integradora de los derechos económicos reside, pues, en la necesidad de que su desarrollo y control sea simultáneo y conjunto. A pesar de que esto puede representar sacrificios estratégicos en la defensa y protección exclusiva de los derechos civiles y políticos, considero que es la única forma de dotar de contenido real a los derechos económicos.

Sería iluso hablar de una participación eficaz de los individuos en los beneficios de los procesos económicos y sociales, sin materializar derechos civiles, tales como el derecho a la libre asociación, a la libertad, seguridad y a la

conducción de los asuntos públicos. Como también sería falaz la protección formal de los derechos políticos, sin tomar en cuenta la igualdad de oportunidades de las personas, desde un punto de vista económico y social, para poder ser sujetos de esos derechos políticos. Sobra mencionar la importancia interactuante de los derechos de solidaridad, a nivel internacional, sin cuya intervención los derechos individuales económicos o políticos carecerían de un aspecto preponderante en la configuración de su contenido.

b) Los derechos económicos como derechos a exigir prestaciones positivas del Estado:

Otra de las características típicas que tradicionalmente se han resaltado sobre los derechos económicos, en contraposición a los derechos civiles y políticos, ha sido la de que su cumplimiento conlleva el deber esencial del Estado de proporcionar los mecanismos necesarios para satisfacer las necesidades de carácter económico, social y cultural de los ciudadanos. En los derechos civiles y políticos, en cambio, el Estado está obligado a abstenerse de no violarlos, mediante cualquier tipo de acción u omisión. De ahí se derivan otras tipologías que caracterizan a los derechos civiles y políticos como derechos frente al Estado; y a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos dentro del Estado.

Nuevamente, podemos observar cómo la génesis histórica de los distintos derechos humanos tiene una enorme influencia sobre su concepción. Los derechos civiles y políticos surgen, de acuerdo con esta visión, como producto de las tesis liberales clásicas, en las que se resalta la necesidad de proteger la intimidad y libertad del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder, por parte del Estado. Por el

contrario, los derechos económicos surgen con una clara influencia socialista, bajo la cual el poder estatal debe ser utilizado, en forma activa, para la satisfacción de las necesidades económicas básicas de los ciudadanos. El ejercicio de los derechos económicos, en ese sentido, consiste en exigir prestaciones positivas al Estado, dentro del límite de sus posibilidades financieras, para crear las condiciones que promuevan su cumplimiento.

Nadie puede cuestionar la validez de este enfoque, desde un punto de vista histórico. Sin embargo, hay que tener cuidado de no caer en el error de considerar que las fuentes genéticas originales son las que determinan el contenido y la orientación del desarrollo ulterior de los distintos tipos de derechos humanos. El contenido de los conceptos y las instituciones evolucionan y se transforman conjuntamente con las nuevas circunstancias históricas, y lo mismo sucede con los contenidos de aquellos derechos esenciales de los seres humanos.

No se puede negar que el Estado sigue siendo el verdadero promotor y protector de los derechos económicos y que el contenido de estos implica el derecho de exigir al Estado prestaciones positivas que tiendan a la satisfacción de las necesidades que los indicados derechos tutelan. Empero, no debe interpretarse que corresponde al Estado el deber exclusivo de proveer y crear directamente todas las condiciones de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Si así fuere, es lógico que habría que suponer la infalibilidad de las decisiones de una autoridad central y la existencia de recursos adecuados y suficientes para que el Estado esté en capacidad de asumir directamente la provisión, producción y distribución de los bienes y servicios que

concretizan los derechos económicos. Ninguno de los dos presupuestos se da en la realidad.

En consecuencia, el deber del Estado de efectuar prestaciones positivas debe entenderse en el sentido de un verdadero promotor, protector y guía del cumplimiento de los derechos económicos, sin que ello implique que sea el encargado directo de proveer y suministrar todas las decisiones y los recursos para el cumplimiento de esos derechos. Dentro de esta perspectiva, el papel estatal será a veces de abstención, como en el caso de los derechos a la huelga, a la sindicalización o a la libre asociación; y otras veces asumirá un papel activo, incluso en la provisión y producción de bienes y servicios, como en los casos de servicios públicos en los que el mercado privado es deficiente. Este tema será profundizado más adelante.

Por ahora, basta con aceptar que las prestaciones estatales que tienen por propósito dar contenido a los derechos económicos, pueden ser de la más variada naturaleza, desde la abstención consciente, pasando por la promoción y dirección de iniciativas de base, hasta la provisión directa de los bienes y servicios que materializan el contenido de esos derechos. El problema de una nueva concepción de los derechos económicos consiste en determinar cuáles deben ser las prestaciones del Estado, y su papel en general, para el desarrollo y protección de los derechos en referencia.

c) El contenido programático de los Derechos Económicos:

Otro de los temas centrales sobre el que ha girado el enfoque tradicional de los derechos económicos, sociales y culturales es el de su contenido programático. Gran parte de los pensadores en la materia han distinguido a los derechos civiles

y políticos como verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos, con el correlativo deber por parte del Estado de no violarlos. En cambio, resaltan la naturaleza programática de los derechos económicos, en los cuales pareciera entreverse una expectativa de derecho, sujeta a que el Estado posea los medios para su progresivo desarrollo. Esta condicionalidad en la facultad de exigirle al Estado su cumplimiento, convierte a los derechos económicos en programas, proyecciones o guías a que aspiran los ciudadanos con el apoyo del Estado, en vez de derechos subjetivos de contenido específico y obligada protección.

Como corolario a esta concepción, habría que apuntar que, en vista de la falta de parámetros para verificar el cumplimiento de la condición (recursos adecuados disponibles), o porque hay certeza de que la condición no se cumple, o porque no existe un orden de prioridades aceptado, no es posible evaluar su cumplimiento. Aún más, hay autores que, con base en estos argumentos, cuestionan la obligatoriedad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales.

En mi criterio, hay varios errores en este planteamiento tan común. La naturaleza programática de los derechos económicos no significa, en forma alguna, una excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la presencia de programas impone deberes más integrales y sistemáticos a los Estados, obligándolos a dar cuenta de la coherencia y avance progresivo de sus acciones dirigidas a la protección de los derechos indicados.

Uno de los principales errores de enfoque en la concepción tradicional de los derechos económicos consiste en excluir de su contenido, los procesos de crecimiento y

desarrollo económico. Los problemas básicos de la economía, eficiencia y justicia distributiva, están mutuamente condicionados, de modo que olvidarnos de uno en pro del otro, nos presentaría un cuadro incompleto y parcial.

El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas condiciona el cumplimiento de estos derechos al máximo de los recursos disponibles de cada Estado. A primera vista, pareciera ignorarse que el problema de la disponibilidad de recursos de un Estado es uno de los temas centrales y forma parte del contenido mismo de los derechos económicos. De ahí que no es correcto suponer un nivel dado de recursos disponibles para desarrollar los derechos económicos, sino más bien deben incluirse como parte de la agenda los mecanismos para aumentar progresivamente esos recursos económicos disponibles. En esa forma, el obstáculo de la factibilidad se convertiría en otro de los objetivos a alcanzar, propio del contenido de los derechos económicos.

Con base en este nuevo enfoque, no solo nos debemos preocupar por establecer prioridades para encauzar las acciones del Estado, de acuerdo con el nivel de sus recursos, sino también por el crecimiento de los recursos económicos en forma gradual y equitativa. Ambos objetivos se condicionan, por lo que deben perseguirse simultáneamente. A la vez, como ya se expuso, no necesariamente esos recursos deben fluir hacia el Estado para el cumplimiento de los derechos económicos, sino que pueden identificarse espacios en los que el bienestar social es mejor alcanzado por los individuos organizados en favor de sus propios beneficios.

Otro de los problemas que se han identificado debido al contenido programático de los derechos económicos, es

el de su control y desarrollo. ¿Cómo se podrían establecer consensos sobre la implementación de los derechos económicos, en una materia tan fuertemente politizada? ¿Acaso no estamos frente a derechos cuya ejecución excluye soluciones unívocas que no sean adaptables a los factores culturales, religiosos, idiosincráticos e históricos? Si no podemos identificar los planes concretos de acción para dar cumplimiento a esos derechos, ¿cómo podría existir un consenso sobre los mecanismos para el control de su cumplimiento?

Sin duda alguna, son estos los problemas difíciles de superar, para un nuevo enfoque de los derechos económicos. Pero no son insalvables. El único camino tiene que ser la identificación de aquellas variables que, directa o indirectamente, obstaculicen o promuevan el cumplimiento de los derechos. En este proceso, se irán configurando planes de acción cada vez más concretos y que necesariamente deben tener la flexibilidad y adaptabilidad suficiente para ajustarse a los distintos factores políticos, culturales, religiosos, históricos, etc., que diferencian a los distintos pueblos.

En consecuencia, no se puede pretender cambiar la naturaleza programática de los derechos económicos. La búsqueda de mecanismos rígidos para el cumplimiento de estos derechos, significaría renunciar al obligado consenso en esta materia, en favor de un enfoque parcializado en el que predomine un sistema de valores determinado, carente de aceptación universal. Sin embargo, tampoco podemos ceder en la lucha de concretar y especificar los programas a cumplir, pues de otra forma estaríamos frente a meros conceptos indeterminados, sin contenido, y por consiguiente, renunciando a su control y obligatoriedad.

2.- LAS BASES PARA UNA NUEVA CONCEPCION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS:

Sentar las bases para una nueva concepción de los derechos económicos, significa modificar los fundamentos epistemológicos para permitir el paso de una mera enunciación formal de los derechos específicos a una reformulación material de ellos. Este enfoque solo es posible si ubicamos los derechos específicos dentro de su contexto real e identificamos los obstáculos que impiden el paso de la forma al contenido, con miras a alcanzar consensos aceptables.

Entre los derechos humanos de naturaleza económica, social y cultural que han sido incorporados normativamente en los instrumentos internacionales, encontramos: el derecho al trabajo, a condiciones justas y favorables para el trabajo, a la alimentación, vestido, vivienda, salud y seguridad social, a un nivel de vida adecuado, el respeto a los derechos sindicales, a la protección de la familia, a la educación, cultura y ciencia. Todos ellos constituyen "bienes sociales primarios", en el sentido de que satisfacen necesidades elementales, normalmente deseadas como parte de planes racionales de vida que pueden incluir la mayor variedad de fines.

Sin embargo, una nueva concepción de los derechos económicos debe descansar, además de la protección de los bienes sociales primarios o básicos, en el derecho fundamental de las personas a la participación e integración cualitativa dentro de los procesos económicos, sociales y culturales de sus respectivos países. La propuesta sería la de no agotar los derechos económicos del ciudadano en las garantías que le aseguren ser receptor de un mínimo de bienes sociales, sino

ampliar esos derechos a la verdadera dimensión de la dignidad humana: la de convertir a cada individuo en un actor del proceso de escogencia social.

Se podría argumentar que el enfoque propuesto requiere, prioritariamente, la atención de las necesidades básicas, sin las cuales el individuo no puede ser integrado cualitativamente dentro de los procesos económicos, sociales y culturales. Permítanme disentir de esta opinión generalizada. Como ya había apuntado, no creo que los derechos del hombre se desarrollen por etapas. Los individuos deben tener participación activa, desde un principio, en la identificación de sus necesidades básicas y en la escogencia de los medios para satisfacerlas.

En los sistemas económicos, las principales decisiones deben dirigirse a escoger qué cosas se producen y con qué medios, quién los recibe y a cambio de cuáles prestaciones, qué fracción de los recursos sociales debe destinarse al ahorro, a la inversión y a la provisión de bienes públicos y privados. Sin una participación real del ciudadano en los procesos de escogencia económica, social y cultural, la agenda de los derechos económicos está incompleta y no puede aspirar más que a ser parcial.

Tampoco se debe suponer que la participación e integración de las personas en los procesos económicos, se da solo a través de la participación en los procesos políticos. No se puede negar que la participación en procesos políticos pueda inducir importantes cambios en la participación económica de los ciudadanos, debido a su relación de causalidad interactuante. Sin embargo, la participación económica a que me refiero es el aporte productivo espontáneo, diario y constante de las personas

para la satisfacción de sus necesidades privadas y colectivas, el cual no se agota en las consultas electorales periódicas ni en la transferencia de esas decisiones a autoridades políticas.

Nuestro enfoque pretende proponer una síntesis de valores tales como la libertad individual y la igualdad material, la justicia y la eficiencia económica, los cuales tradicionalmente se han visto como reñidos. También deberá analizarse la relación interactuante entre los mecanismos políticos y los económicos, las relaciones económicas internacionales y las nacionales, y el papel del Estado, aspectos fundamentales para dotar de contenido el derecho a la participación cualitativa del ciudadano en los procesos económicos, sociales y culturales.

a) Justicia Social y Eficiencia Económica:

La visión tradicional de estos dos valores, tanto desde un punto de vista político como económico, ha considerado que se trata de un "juego de suma cero", en el que la realización de uno implica proporcionalmente el abandono del otro. En ese sentido, una mayor distribución de los recursos sociales conlleva una disminución en los recursos productivos y viceversa. Dicho enfoque proviene de las críticas recíprocas, y en la mayoría de los casos acertadas, entre las ideologías de corte liberal y las marxistas.

Bajo esta visión de los procesos económicos, se da una clara pugna entre las bondades del orden de mercado para asignar los recursos sociales a sus usos más adecuados con el propósito de incrementarlos y promover la eficiencia; y las bondades de los mecanismos políticos para distribuir recursos sociales con el propósito de atender las necesidades prioritarias de las personas, promoviendo el valor de la

justicia social y la dignidad humana. A la vez, se magnifican los defectos del sistema de mercado para promover la justicia distributiva; y los defectos de la planificación centralizada para asignar recursos a sus usos más productivos y promover la eficiencia económica. A pesar de que ambos extremos ideológicos niegan los defectos apuntados recíprocamente, así como las virtudes del otro, la experiencia histórica pareciera demostrar que tienen suficiente fundamento.

La justicia social, como valor, presenta dos niveles que deben reconocerse para poder plasmar el ideal de la igualdad: un primer nivel, en el cual el ser humano, por el solo hecho de serlo, requiere de la igualdad en las condiciones para su desarrollo y satisfacción de necesidades; y un segundo nivel, que depende del reconocimiento de las desigualdades humanas en el aporte social, según el cual el individuo debe ser tratado desigualmente, de acuerdo con algún criterio socialmente aceptado. En ambos niveles, los criterios que la sociedad históricamente ha identificado para alcanzar la igualdad son los siguientes: a cada cual lo mismo, según sus necesidades, según sus méritos, según sus obras, según sus pertenencias, según su rango, según la ley.

Para alcanzar la igualdad en el primer nivel de justicia social, pareciera encontrarse un consenso en que los criterios más adecuados son los de darle a cada uno lo mismo y a cada uno según sus necesidades básicas de desarrollo. En este plano podríamos ubicar el estado actual de los derechos económicos, cuya protección se orienta fundamentalmente a las necesidades humanas básicas, o provisión de bienes sociales primarios. Sin embargo, la configuración actual de los derechos económicos ha descuidado el otro aspecto fundamental de este

nivel de justicia social: la igualdad de oportunidades para que las personas puedan desarrollarse integralmente en sociedad, o potencializar las necesidades básicas satisfechas para participar activamente en el proceso social. No cabe la menor duda que esta garantía pertenece al primer nivel, en la medida en que es un derecho inherente al hombre que, por el hecho de serlo, debe reconocerse.

En cuanto al segundo nivel de justicia social, la igualdad en el trato consiste en el reconocimiento de las desigualdades humanas y en los criterios adecuados para reconocer esas diferencias. Pareciera que en este nivel, la búsqueda de un consenso en cuanto a los criterios que justifiquen su aplicación, debe basarse en las acciones libres y voluntarias de las personas que contribuyan al aumento de los recursos sociales y a la creación de valor, es decir, en el trabajo individual. Se deben descartar criterios que se basen en desigualdades ilegítimas, que no dependan propiamente de las acciones humanas libres y voluntarias, tales como las pertenencias, el rango, e incluso las necesidades.

A pesar de que se han identificado distintos criterios para cada uno de los niveles de justicia social, es importante destacar que existe una estrecha relación entre ellos. El reconocimiento de desigualdades legítimas en el segundo nivel, puede llegar a afectar la igualdad que se exige en el primer nivel, si se permiten los procesos de acumulación de riqueza que, tarde o temprano, impidan, con base en desigualdades ilegítimas, la necesaria igualdad en la satisfacción de necesidades básicas y en las oportunidades de desarrollo de todas las personas.

El otro valor, la eficiencia económica, se refiere

al problema de la asignación y distribución de los recursos económicos, que por definición son escasos frente a las necesidades humanas, de acuerdo con el mejor uso que de ellos se haga. La eficiencia económica, en su acepción más conocida, atiende al problema de cómo combinar en la mejor forma y al más bajo costo los recursos escasos, para obtener de ellos la mayor cantidad de bienes y servicios comparado con sus usos alternativos, o en otras palabras, la mayor reproductividad de los recursos disponibles, para satisfacer las necesidades humanas en la forma más eficiente de las posibles.

El mejor uso de los recursos económicos escasos, nos lleva a plantear los tres grandes temas de la eficiencia económica: qué cosas deben producirse, o cuáles necesidades deben ser satisfechas prioritariamente; cómo deben producirse, o cuál es la forma de producir a más bajo costo y haciendo el mejor uso alternativo de los recursos escasos; y para quién se produce, o quién recibirá los beneficios de lo que se produce, de acuerdo con el criterio más aceptable para promover el incremento en la producción. Los dos primeros temas se refieren a la asignación de los recursos para la producción, mientras el tercero está relacionado con los aspectos de distribución de los nuevos recursos producidos. Ambos niveles se condicionan recíprocamente, en la medida que la asignación para la producción afecta la distribución final de los recursos producidos, y la distribución afecta, a su vez, la asignación de los recursos nuevos disponibles para ser reproducidos.

La respuesta que se dé a estos tres grandes temas determinará, entonces, si los procesos económicos promueven o no el incremento máximo de bienes y servicios para satisfacer necesidades; y si la distribución de los bienes y servicios que

se agregan a los recursos en el proceso productivo, son asignados a aquellas personas que puedan seguir haciendo el mejor uso alternativo de ellos o no.

b) Los mecanismos económicos y los políticos:

Analizados los valores anteriores, conviene ahora repasar cómo los promueven u obstaculizan los mecanismos del mercado y los mecanismos políticos centralizados.

i) El orden del Mercado: El mecanismo del mercado, fundado en el utilitarismo filosófico, no acepta como criterio distributivo las necesidades humanas básicas. Las necesidades son basadas en la utilidad individual y subjetiva que le reporte a una persona su satisfacción, pero no es posible efectuar una comparación interpersonal de utilidades individuales. En esa medida, no se puede hablar de necesidades básicas o bienes sociales primarios.

De ahí que el orden del mercado no promueve el primer nivel de la justicia social, de acuerdo con el criterio de las necesidades básicas de los hombres, que preliminarmente ha sido aceptado como adecuado.

En cuanto al segundo nivel de justicia social, el orden del mercado sí admite como criterio de justicia distributiva el aporte contributivo de las personas al proceso económico, por lo que inicialmente pareciera promover este valor. Sin embargo, a pesar de que el criterio de la productividad marginal parece responder al criterio de distribución basado en los aportes individuales, el orden del mercado minimiza el problema de la asignación o distribución original de los recursos, el cual no necesariamente respondió al aporte contributivo de sus propietarios. Al haberse asignado recursos originalmente con base en criterios ilegítimos, o no

fundados la contribución económica de las personas, la asignación y distribución de los nuevos recursos productivos no responde, entonces, a criterios legítimos que dependan de las acciones de sus poseedores. Así, se estaría violando el principio de la igualdad de oportunidades para participar en el proceso económico y el criterio de reconocer desigualdades basadas en los aportes contributivos de las personas.

En lo que se refiere al valor de la eficiencia económica, el orden del mercado posee obvias ventajas, desde el punto de vista teórico. Con las excepciones que se expondrán, el mecanismo del mercado promueve la eficiencia económica en la medida que, basado en la libertad de escogencia y en la sana competencia de las unidades económicas, los individuos van determinando las necesidades prioritarias que deben ser satisfechas. La satisfacción de sus necesidades prioritarias determina lo que se produce. A su vez, la competencia promueve que la producción se lleve a cabo al más bajo costo, en beneficio del consumidor. A través de este proceso autorregulador, en condiciones teóricas, se logra el mejor uso alternativo de los recursos y el incremento máximo de la producción.

El modelo del orden del mercado tiene, sin embargo, dos limitaciones para promover la eficiencia económica, que han sido reconocidas por sus mismos defensores: las imperfecciones en el mecanismo del mercado y la teoría de los bienes públicos. De presentarse alguno de los supuestos indicados, no podríamos atribuir al mercado las ventajas que se han señalado en la promoción de la eficiencia económica.

Las imperfecciones del mercado son aquellas producidas por la interferencia de circunstancias que impiden el

libre juego del mercado, con lo que los recursos no se asignarían a sus mejores usos alternativos. Las principales imperfecciones son: la existencia de monopolios, oligopolios o monopsonios; las externalidades; la inflexibilidad en los precios de los factores productivos y los demás mercados; los rendimientos crecientes a escala; y la falta de conocimiento e información perfecta de precios en todos los mercados de factores, bienes y servicios.

A pesar de que los defensores del sistema de mercado argumentan que las imperfecciones se producen como un efecto de la intervención estatal en los mercados, debe reconocerse que no es así en todos los casos. El tamaño, el poder económico acumulado, la presencia de causas estructurales que impiden el cumplimiento de supuestos tales como la libre movilidad de factores de producción y el conocimiento perfecto de todos los mercados, son entre otras, realidades que introducen imperfecciones al mercado, con o sin intervención estatal. De todas formas, en la medida que existan, hay que corregirlas a través de mecanismos políticos.

La segunda limitación que sufren los mecanismos del mercado, se refiere a la naturaleza pública e indivisible de cierto tipo de bienes llamados "públicos", sobre los cuales el mercado libre y competitivo no está bien provisto para proveerlos ni distribuirlos. Estos bienes se llaman públicos por cuanto, en caso de ser ofrecidos, deben ser disfrutados por cada persona en la misma cantidad. A su vez, son indivisibles por naturaleza, por cuanto la cantidad producida no es susceptible de ser dividida como los bienes privados que son adquiridos por las personas de acuerdo con sus preferencias en mayor o menor cantidad. Su consumo no es propenso a ser

exclusivo, en tanto no excluye el consumo de los demás.

Bajo estas condiciones, nadie estaría dispuesto a pagar suma alguna, a través del mercado, para adquirir bienes o servicios cuyo disfrute será aprovechado por los demás, sin costo alguno. Por consiguiente, excluir a los demás de su consumo es ineficiente, pues sería más costoso que permitirles su disfrute. Los ejemplos más claros de este tipo de bienes son el aire puro, la luz eléctrica, el suministro de agua, la seguridad, protección y otros muchos. Al no ser eficiente el orden del mercado para producirlos, su provisión debe ser hecha a través de mecanismos políticos.

ii) Los mecanismos políticos centralizados: El otro procedimiento para alcanzar los valores de la justicia social y la eficiencia económica es a través de los instrumentos políticos a disposición del Estado. Si bien hay diversos grados de utilización de los mecanismos políticos, supondré el uso de ellos en todos los campos para promover los valores mencionados.

Los instrumentos políticos, al menos teóricamente, tienen ventajas para promover el primer nivel de justicia. A través de ellos, el Estado puede proveer los bienes sociales primarios para satisfacer las necesidades humanas básicas y promover así un mínimo social para todos los hombres, por el mero hecho de serlo. En ese sentido, se ajusta al criterio de las necesidades que ha sido aceptado como válido.

Sin embargo, la intervención estatal por medio de mecanismos políticos no se ajusta adecuadamente al segundo nivel de justicia. Los experimentos políticos de planificación centralizada, a pesar de haber intentado basarse en criterios de las contribuciones individuales al proceso social para reconocer desigualdades humanas, no lo han logrado. Más bien, la tendencia

ha sido el utilizar como criterio del tratamiento distributivo las necesidades colectivas. O sea, prácticamente extender el concepto de los bienes sociales primarios a todas las actividades humanas. En esa medida, los mecanismos políticos no promueven el reconocimiento de desigualdades basadas en las contribuciones individuales al proceso económico.

En cuanto a la promoción del valor de la eficiencia económica, es donde los instrumentos políticos presentan las mayores desventajas. La asignación de recursos económicos por medio de las decisiones políticas no garantiza que esos recursos sean empleados en sus mejores usos alternativos. Por el contrario, al no adoptar el criterio de reconocimiento de desigualdades con base en los aportes individuales, aún cuando se pretenda distribuir equitativamente los recursos productivos, no van a ser utilizados en la mejor forma para incrementar o reproducir esos recursos. Como se ha demostrado e incluso aceptado en sistemas socialistas tradicionales, la carencia de incentivos individuales y libertad para producir de acuerdo con intereses propios de las personas, afecta sin lugar a dudas la cantidad y calidad de la producción.

El otro gran problema que enfrentan los mecanismos políticos para promover la eficiencia económica reside en la escogencia de los bienes que se producen. Por un lado, no hay garantía que las necesidades que pretende satisfacer el Estado por medio de la producción planificada coinciden con las necesidades de los ciudadanos. Por otro lado, aún suponiendo que se da esa coincidencia, tampoco hay garantía alguna de que los bienes y servicios que satisfacen esas necesidades, se produzcan en la cantidad y calidad que los ciudadanos demandan. A pesar de que algunos sistemas socialistas

han perfeccionado las técnicas para planificar la producción, ha persistido el problema del exceso de oferta en algunos bienes y la escasez de otros. Incluso técnicas como la programación lineal y el análisis insumo-producto han demostrado que sus resultados se acercan mucho a los resultados de los mecanismos del mercado (oferta y demanda).

Sin embargo, debe admitirse que los instrumentos políticos son los únicos que solucionan los defectos apuntados a los mecanismos del mercado, tales como la provisión de bienes públicos, la corrección de las imperfecciones del mercado y, sobre todo, la redistribución de recursos que estén asignados conforme a criterios ilegítimos, no basados en los aportes contributivos individuales.

c) Las funciones del Estado:

Con el propósito de promover los valores económicos identificados y de acuerdo con las ventajas y desventajas de los mecanismos económicos y políticos para la promoción de esos valores, se podrían establecer cuatro funciones básicas del Estado. Estas funciones constituirían un conjunto mínimo de prestaciones estatales, sin que lleguemos a prejuzgar el sistema político ideológico que mejor las cumple. Al identificar estas funciones, estaríamos dotando de contenido real a los derechos económicos y permitiendo un mejor control sobre su protección, aunque todavía permanezcamos en un nivel programático.

Las cuatro funciones básicas del Estado son: la reasignación de recursos, la estabilización, las transferencias y la distribución. Las dos primeras tienen como propósito alcanzar la eficiencia económica; las últimas dos promueven la justicia social.

La función de reasignación de recursos tiene como contenido mínimo las siguientes prestaciones: proveer a la comunidad de los bienes públicos, ya sea produciéndolos directamente o permitiendo que sean unidades privadas quienes los produzcan, siempre que el Estado sea el responsable de su oferta; corregir las imperfecciones en las actividades económicas donde se permita que el mercado opere, incluyendo una fuerte política antimonopolista, combatir las causas estructurales que impiden la flexibilidad en los precios de los factores de la producción, bienes y servicios, así como el conocimiento adecuado de los precios en todos los mercados y, en general, impedir la formación de poderes excesivos sobre el mercado; y la función de reasignar recursos que, de alguna forma no basada en la contribución individual al proceso social, se encuentren en poder de personas que no vayan a hacer el mejor uso alternativo de ellos.

La función de estabilización se refiere al comportamiento macroeconómico del Estado, para promover la eficiencia. Las prestaciones mínimas del Estado en este campo serían: promover el pleno empleo de los recursos humanos, en sus mejores usos alternativos y bajo condiciones dignas, permitiendo que las unidades económicas incrementen su producción y el poder adquisitivo de los trabajadores con igualdad de oportunidades y de acuerdo con el criterio de aporte contributivo al proceso económico; promover la estabilidad de precios, mediante políticas equilibradas de ingresos y egresos públicos, de tal forma que se eviten los procesos inflacionarios y deflacionarios. Sin embargo, en el caso de que estos procesos patológicos no se puedan evitar, la obligación del Estado consistiría en que la incidencia de sus efectos recaiga sobre

aquellos que mejor pueden soportarlas, de tal forma que se mantenga el poder adquisitivo de los más necesitados; y mantener el equilibrio externo del país, mediante políticas comerciales y de endeudamiento que permitan coronar los esfuerzos productivos de las unidades económicas con una retribución directamente proporcional a su aporte contributivo, para obtener la mayor reproductividad de los recursos.

La función de transferencias tiene por propósito proveer a todos los ciudadanos con los bienes sociales primarios para satisfacer las necesidades humanas básicas y cumplir así con el primer nivel de justicia social. El cumplimiento con el mínimo social necesario para garantizar una igualdad de oportunidades real ha sido la preocupación principal de los derechos económicos hasta la fecha. Las transferencias de recursos para proveer los bienes sociales primarios constituyen un medio más eficaz que políticas tradicionales como la fijación de salarios mínimos, el control de precios y otras medidas que afectan directamente la eficiencia económica.

La función de distribución tiende a promover el segundo nivel de justicia social. A través de ella, se deben lograr dos objetivos fundamentales: los derechos de propiedad sobre los recursos sociales deben responder al criterio legítimo del aporte individual al proceso económico, de tal forma que corresponde al Estado la redistribución de los recursos en aquellos casos en que su propiedad no responda a este criterio. El segundo objetivo sería el de redistribuir, no ya los derechos de propiedad, sino las remuneraciones a los factores de producción de acuerdo con el mismo criterio de reconocimiento de desigualdades. Nuevamente, este objetivo exige la remoción de causas ilegítimas que impidan remunerar a los factores de

acuerdo con su aporte. Ambos objetivos se condicionan puesto que la redistribución de los derechos de propiedad garantiza una remuneración más justa a los factores de la producción y viceversa.

El contenido específico para llevar a cabo las cuatro funciones descritas varía de acuerdo con los distintos enfoques ideológicos. Sin embargo, constituyen un mínimo de las prestaciones que deben exigírsele al Estado para dotar de significación real a los derechos económicos. La mezcla adecuada de instrumentos técnicos, tales como las combinaciones de política fiscal, monetaria, comercial, de empleo, etc., trascienden el presente análisis.

d) El derecho a la participación e integración de los ciudadanos en los procesos económicos:

Hasta ahora, me he referido a las funciones principales del Estado por medio de mecanismos políticos, para promover los valores de la justicia social y la eficiencia económica. Sin embargo, he preferido dejar de última la función que, en mi opinión, constituye el aspecto medular de los derechos económicos, sociales y culturales. Una vez definido el contexto de la acción estatal, debemos explorar aquellos espacios que promuevan el valor de la dignidad y la libertad humana y que no necesariamente deben ser ocupados por la acción directa del Estado. Me refiero concretamente al derecho consustancial al ciudadano de ser actor de los procesos económicos e intervenir activa y directamente en la escogencia social.

Si existe un problema digno de atención en la conformación de las sociedades actuales, es el de la coexistencia de enormes masas de población completamente

marginadas y relegadas de los procesos económicos, con pequeños sectores que sí participan activamente. El contexto a que me he referido con anterioridad tiende a eliminar las causas de tan odiosa discriminación y desigualdad. Sin embargo, queda por definir el contexto de la acción liberadora de las personas para recuperar el derecho fundamental a la participación económica.

La única forma de promover la participación económica de los sectores excluidos es a través de las organizaciones de base, reunidas con el fin de solucionar sus problemas más concretos e inmediatos por sí mismos. No es el Estado, que a fin de cuentas es una ficción, el llamado a definir las prioridades o las necesidades que deben ser satisfechas por las comunidades organizadas. Son solo ellas, mediante mecanismos de auto-ayuda, las más capacitadas para diseñar sus propias soluciones y resolver sus problemas. El Estado, al cumplir con sus funciones básicas, será un promotor, un guía, un facilitador de la organización de base, pero no el proveedor directo de las soluciones.

Detrás de esta concepción, se esconde la idea central que, en mi concepto, mejor representa el contenido de los derechos económicos: la descentralización del poder económico como la única forma de aumentar la eficiencia y propagar la justicia social. Entre más sean los núcleos de participación económica, mayores serán los beneficios para la sociedad como un todo. Entre más representen las organizaciones de base los intereses legítimos de sus miembros, más eficaz será su acción sin interferencias externas mediatizadas y de corte burocrático.

La experiencia histórica ha demostrado que las organizaciones de auto-ayuda tienen un potencial creativo

inimaginable. Experimentos tales como las cooperativas de autogestión, las microempresas, las organizaciones femeninas, los bancos de deudores, las organizaciones vecinales, las agrupaciones en pro de la vivienda, el agua, la electrificación, y todas aquellas iniciativas de base emprendidas por los olvidados del proceso económico, poseen mayor destreza empresarial y eficiencia que las más connotadas unidades mercantiles. El Estado debe convertirse en un verdadero catalizador de esos intereses y ceder a las tentaciones del control absoluto frente a cualquier iniciativa popular. Es este el contenido real de una democracia económica y un aspecto obligado en las agendas de los derechos económicos.

No quisiera cerrar esta conferencia sin mencionar que, por obvias limitaciones de tiempo, ha sido imposible analizar aspectos de tanta importancia para los derechos económicos, como las relaciones económicas internacionales y el derecho al desarrollo. Omitir este factor fundamental sobre el contenido real de los derechos económicos, sería negar que los valores que han sido analizados tienen también aplicación a nivel internacional. Sin embargo, he preferido no referirme al contexto internacional, en vista de que otra de las conferencias versará sobre el tema.

Como podrán apreciar, lo que aquí se propone es una simple sistematización del contenido de los derechos económicos y las variables relevantes. Esta concepción requiere, sin lugar a dudas, de un desarrollo mayor que especifique cada vez más los mecanismos para fortalecer la protección de los derechos económicos. No obstante, los instrumentos para la verificación del cumplimiento de los derechos económicos solo pueden surgir de la especificación de los factores que

intervienen. En esa medida, la lucha por el fortalecimiento de los derechos económicos debe seguir, sin descanso.