

La dogmatización y confusión en la discusión del concepto de “derecho social”.¹

Por Hugo Mena K.²

La distinción conceptual entre “bien público” y “bien privado” hecha por la ciencia económica en comparación a la efectuada por el derecho resulta crucial para el tema de los “derechos sociales”. Si la educación, por ejemplo, es concebida como un bien privado en la acepción económica del término, entonces la provisión del servicio educacional como “derecho social” cae, conceptualmente, en el ámbito de la política pública. Con ello ésta “compite” - en virtud de la restricción presupuestaria del sector público- con otros servicios, tales como la salud pública, la seguridad ciudadana, las pensiones mínimas y la vivienda social. En cambio, si se la concibe como bien público en la acepción jurídica del término, entonces la provisión del servicio educacional como derecho social **no** cae dentro del ámbito de la política pública: éste se torna jurídicamente equivalente al “derecho a la vida”, y en tal calidad se la incorpora en la Constitución Política de un Estado. En tal caso la restricción presupuestaria del sector público resulta de suyo irrelevante: su provisión no compete con otros servicios públicos del Estado.

Palabras clave: bienes públicos – bienes privados – derechos sociales – educación.

La economía y el derecho son disciplinas diferentes y la comunicación interdisciplinaria ha sido difícil en este tema. Si a ello se agrega que el común de la gente no es ni economista ni abogado, y que, por tanto, pueden entender un determinado vocablo o concepto de forma diferente a lo que se entiende en ambas disciplinas, la comunicación social se complica aún más. Esta ha sido, a mi juicio, la fuente principal de los malentendidos prevalecientes sobre los llamados *derechos sociales*.

Parto con unas consideraciones generales que estimo importantes y que van en el espíritu de este entendimiento interdisciplinario necesario para abordar seriamente esta temática desde un punto de vista comunicacional.

En economía existen determinados conceptos, definiciones y clasificaciones para los bienes y servicios, que cumplen diferentes propósitos. Estas definiciones están totalmente desligadas de consideraciones éticas y son esencialmente neutrales desde un punto de vista valórico; corresponden a definiciones estrictamente positivas, no normativas. Conviene insistir en esto. Al estar desprovistas de consideraciones de carácter ético, **carecen de sentido para evaluarlas como categorías en que están implicadas determinada posturas normativas o morales respecto de lo que es objeto de definición;** como algo susceptible a “*que me guste*” o “*no me guste*”.

En Física, afirmar que bajo tal o cual circunstancia habrá más o menos “calor” - conforme a la definición de “calor” como *un flujo de energía que se produce entre cuerpos que se hallan a diferente temperatura* – no tiene implicación alguna respecto de si a una determinada persona le gusta o no que haya más o menos calor bajo tal o cual circunstancia. Lo mismo ocurre en Economía. Afirmar que un bien o servicio en particular es un *bien económico* o un *bien libre*, o que es un bien *privado* o *público*, o que sea un bien *intermedio*, *de capital* o *de consumo*, no da lugar a que una determinada persona, desde un punto de vista ético, pueda gustarle o no gustarle que a un bien o servicio en particular se le asocie una determinada definición. La ética es una cuestión normativa de las preferencias personales

¹ Una versión anterior de este artículo fue publicada en el diario *El Mostrador* el 24 de julio del 2018.

² Es Ph.D en Economía por la Universidad de Rochester.

que dice relación con el *deber ser* de un conjunto de variables, de carácter individual y colectivo, respecto a una serie de elementos no circunscritos a variables de naturaleza económica. La ética, en Economía, se la incorpora en el ámbito de la política pública, en la cual, si bien la ciencia económica desempeña un rol relevante, se definen objetivos e instrumentos que rebasan el ámbito de la Economía. Pero ello no se incorpora en la definición de sus conceptos y categorías analíticas fundamentales. Esto es muy importante de entender e internalizar, especialmente para aquellos que no son economistas, pues es fuente común de confusión y de aseveraciones totalmente fuera de lugar.

Se ha ideologizado y estigmatizado en demasía los llamados “*derechos sociales*”, haciendo un contrapunto de forma errónea entre dicho concepto (que no todos interpretan de igual forma) y el aspecto económico asociado a la naturaleza del servicio o bien que sería objeto de tales derechos. A continuación, me refiero a ello.

Una cosa es si, por ejemplo, la educación – desde **un punto de vista económico** – es o no (i) un servicio o bien de naturaleza económica, y de qué tipo; y otra cosa es si (ii) la naturaleza de su usufructo permite concebirla o no como un “*bien público*”. La respuesta a lo primero es afirmativa pues la generación del servicio educacional implica costos independientemente de quiénes los asuman y de la forma específica que lo hagan. Es un bien económico en contraposición a un “*bien libre*”, como el aire que respiramos en este planeta ¿Qué tipo de bien económico? Conforme a las definiciones y clasificaciones que al respecto se usan en economía, la educación es un servicio que tiene componentes de dos tipos de bienes: en parte es un bien de consumo, porque es valorado subjetivamente por quien la adquiere y usufructúa, y en parte es un bien de capital, porque proporciona servicios a través del tiempo que se traducen en acumulación de “*capital humano*”. La respuesta a lo segundo es negativa: no es un bien público, pues no satisface los criterios incorporados en la definición económica de “*bien público*”. Conviene detenerse un poco en este aspecto.

En economía la clasificación de los bienes económicos como públicos o privados (en adelante, utilizo el término “*bienes*” en el entendido que incorporo bienes y servicios) es una tipología bien particular en tanto conlleva – involuntariamente, por cierto – a que la inmensa mayoría de los bienes y servicios de un sistema económico sean factibles de clasificar como privados. Estas definiciones no sólo están desprovistas de consideraciones éticas, sino que también resultan del suyo independientes de cual agente económico, sea público o privado, que produzca estos bienes. Así, un bien privado puede, en principio, ser producido por el sector privado y/o por el sector público. Lo mismo es válido para un bien público, aunque en este caso resulta, en general, más difícil (pero no imposible). El énfasis de esta dicotomía está puesto en determinadas características intrínsecas de un bien o servicio vistas desde el punto de vista del consumidor. Su objetivo es separar entre aquellos casos en los cuales el sistema de precios de mercado resulta - en general - viable como mecanismo de asignación de recursos de aquellos en que no, además de establecer cuáles son las implicaciones de aquello desde el punto de vista de la teoría económica de asignación de recursos.³

Las características de los bienes y servicios que se enfatizan para estos propósitos son *intrínsecas* a los bienes. Es importante enfatizar la palabra “*intrínseca*”. Ello indica que corresponden a características que, desde el punto de vista del consumidor, son inherentes al usufructo individual de

³ No abordaré esto último, pues no se necesita para los propósitos del presente artículo.

estos bienes o servicios “en su estado natural”, esto es, sin ningún tipo de transformación⁴. La definición y categorización conceptual de un bien en economía es independiente de su eventual transformación en otro tipo de bien o servicio mediante la acción de terceros; sean estas personas, empresas o el Gobierno⁵.

Los denominados *bienes públicos* en economía son, por definición, esencialmente “colectivos”: no son susceptibles de ser comprados o vendidos en ningún mercado en particular, y, por ende, el sistema de precios no opera como mecanismo de asignación de recursos, ni para su producción ni para su consumo. Ello, en virtud de dos características que se adoptan para distinguirlos de los bienes privados, a saber: (a) la rivalidad en el consumo, y (b) la exclusión en el consumo. En estos últimos **sí** existen ambas características, mientras en los bienes públicos **no** existen. La **no rivalidad en el consumo** significa que el acto de consumir un bien por parte de un determinado individuo no necesariamente afecta (reduce) los beneficios subjetivos o satisfacción personal que deriva del consumo del mismo bien por parte de otro individuo. Un par de ejemplos ilustrativos: el consumo (disfrute) de una señal de radio, o el servicio de iluminación en las calles mediante el alumbrado público. En ambos casos, no habría rivalidad en el consumo. El consumo del servicio proporcionado que usufructúa un determinado individuo no necesariamente reduce el consumo de ese mismo servicio de otro individuo. Nótese que estos ejemplos indican que la propiedad del que ofrece el servicio resulta irrelevante para la definición económica del bien: la señal de radio podría ser de propiedad pública o privada; lo mismo es válido para el servicio de iluminación en las calles.

Por otra parte, la **no exclusión en el consumo** significa que la naturaleza del bien hace imposible excluir individuos del consumo del mismo. En este caso, no se permite que las cantidades individuales que se consuman del bien o servicio puedan diferir entre individuos mediante algún cobro explícito a cada persona. Un par de ejemplos ilustrativos: la defensa nacional y, nuevamente, el servicio de iluminación en las calles⁶. No existe un mercado en el cual se pueda transar individualmente el servicio de protección territorial brindado por las fuerzas armadas, de propiedad pública, ni tampoco para el servicio de iluminación in situ brindado por la iluminación de las calles el cual puede ser de propiedad privada. En consecuencia, no hay un mecanismo para excluir en el consumo: no se puede “racionar” el consumo de tales servicios entre individuos a través del sistema de precios.

Nótese que, bajo esta definición de bien público, la educación (en cualquiera de sus niveles) no es un bien público, sino que un bien privado pues en el servicio educacional no se aplica ninguna de las dos características inherentes al concepto económico de bien público. En el servicio educacional **sí** es posible utilizar el sistema de precios como mecanismo de distribución del servicio. Es decir, no se cumple la característica de no exclusión en el consumo. Y tampoco se cumple la no rivalidad en el consumo, pues el consumo de un individuo necesariamente restringe la oferta disponible para el

⁴ Puede ser pertinente aquí citar una conocida frase de Richard Musgrave, cuyos aportes intelectuales fuesen – junto con los de Paul Samuelson – de los más influyentes en este tema de los “bienes públicos”. La traduzco: “*La semántica, como muy bien lo ha demostrado la historia del pensamiento económico, no es una cuestión trivial*” (Musgrave, 1969, p. 142).

⁵ Por ejemplo, un bien intermedio se puede transformar en un bien de consumo final por la acción de una empresa. Un bien “privado” – el pan, por ejemplo – teóricamente se podría transformar en un “bien público” (imperfecto) mediante la acción del Gobierno (aunque a un costo altísimo). Las clasificaciones económicas de los bienes y sus definiciones específicas son de suyo independientes de tales “transformaciones” de un bien o servicio en otro de diferente naturaleza.

⁶ Repito este ejemplo para dejar claro que tampoco es relevante aquí la naturaleza pública o privada de la propiedad del que ofrece el bien o servicio.

consumo de otro individuo. Lo mismo es válido para servicios como la salud pública, la alimentación, la vivienda, etc. Todos corresponden, desde un punto de vista económico, a bienes **privados**.

Nótese que esta clasificación y conceptualización es diferente a la que se utiliza en el derecho. Desde un punto de vista jurídico, un bien (o servicio) público es un bien de uso público que es provisto exclusivamente (o mayoritariamente, en algunas definiciones menos restrictivas) por el Estado. En esta disciplina la definición de bien público no restringe su naturaleza a las características intrínsecas referidas a la utilización potencial del bien. Se enfatiza una dimensión acerca de la **propiedad en la generación del bien público** que para la economía es irrelevante. Me temo que los que no son economistas están mayoritariamente más familiarizados con la definición jurídica de bien público que con la acepción económica de dicho término.

Estimo que las consideraciones anteriores están íntimamente ligadas a los malentendidos prevalecientes sobre la temática de *derechos sociales*. Continúo usando como ejemplo a la educación. Que la educación represente un derecho social apunta a una aseveración más bien sobre “*el deber ser*” que sobre “*el ser*”, es decir, no es una cuestión positiva, sino normativa, en la cual se incorpora una dimensión ética. La ética, en economía, se incorpora en el ámbito de la política pública, no en la definición de sus conceptos y categorías analíticas fundamentales. Ahora bien, un derecho social – en contraposición a lo que sería un derecho individual – sería uno exigible por todos y cada uno de los individuos que conforman la población. En este sentido, más que la educación *sea* un derecho social, sería mejor – para entendernos interdisciplinariamente – cambiar dicha frase por: la educación *debe ser* un derecho social. ¿Pero cuál definición usamos para conceptualizar la educación en términos de sus características inherentes, la de bien público en la acepción económica o jurídica? Esta distinción resulta crucial. Si usamos la primera acepción, entonces el servicio educacional es un “bien privado”. Si, adicionalmente, éste *debiera ser* un derecho social, entonces tanto la cobertura global de dicho servicio, la cobertura poblacional específica al interior de los diferentes componentes del servicio (en este caso, dado que el servicio educacional no es un servicio homogéneo) así como la calidad del servicio son materias que, desde el punto de vista de la economía, caerían en el ámbito de la política pública.

En dicho contexto, se abre una legítima discusión acerca de **cómo y bajo qué modalidades la sociedad debe producir y financiar la provisión de este “bien privado”, toda vez que por razones económicas (externalidades positivas del capital humano hacia el resto de la economía) y por razones de carácter ético, resulte conveniente desanclar, en alguna medida, el usufructo de los servicios educacionales de la capacidad individual de financiarlos por parte de los usuarios**⁷. En este contexto, la educación necesariamente **compite** con otros servicios, tales como la salud pública, la vivienda, la seguridad pública, las pensiones. Es decir, el ámbito de la política pública reconoce

⁷ En este caso lo que ocurre es que se estima conveniente acotar el efecto de la exclusión en el consumo de un determinado bien privado a través del financiamiento del Estado. En cuyo caso lo que se está haciendo es “transformar” un bien privado, mediante la acción del Estado - utilizando los recursos generales de la Nación- en un bien privado “impuro”, en el que se le acota a éste sólo el aspecto de no exclusión en el consumo. Esto normalmente se hace con la educación, con la salud, con la vivienda, etc. Pero tales transformaciones no alteran la naturaleza intrínsecamente privada de estos bienes y servicios desde un punto de vista económico. Como corolario, estas transformaciones entran en el ámbito de la política pública, toda vez que se adopte anclar el concepto de derecho social a la clasificación económica de los bienes entre privados y públicos, con sus respectivas definiciones.

explícitamente que los recursos públicos son escasos, y que estos deben ser asignados a fines múltiples y jerarquizables.

Como corolario, **siempre habrá demandas por tales servicios que no podrán ser satisfechas**. Esto último implica que no pueden concebirse tales servicios como derechos sociales conforme a la interpretación jurídica de *"bien público"*. En efecto, si en contraposición al contexto anterior, usamos el concepto jurídico de bien público, entonces la mencionada discusión en el ámbito de la política pública quedaría "resuelta" de antemano: la educación es un bien de uso público que es provisto mayoritariamente por el Estado. Por lo tanto, si, además, *debiera ser* un derecho social, entonces sería exigible por parte de los individuos y es responsabilidad del Estado que dicho servicio pueda ser provisto para todos y cada uno de los individuos. Y si además tal derecho social se inserta en la Constitución Política del Estado, entonces dicha exigibilidad queda garantizada como un derecho universal de características jurídicamente equivalentes al "derecho a la vida".

Si aceptamos esta última interpretación – que contraviene la definición económica de bien público – entonces la discusión de política pública antes indicada resulta de suya irrelevante. El Estado tendría que tratar la provisión de este derecho social *"como sí"* éste se refiriese a un bien público en su sentido económico, aunque de hecho no lo sea. Ello implica también que las restricciones presupuestarias del sector público no serían pertinentes para la provisión de los derechos sociales así conceptualizados, pues estos serían exigibles a todo evento. Bajo dicha lógica, el Estado tendría que absorber en un 100% el costo de la universalidad del derecho a la educación, *"a como dé lugar"*. En la práctica, esto conllevaría a que la restricción presupuestaria del sector público quede enteramente supeditada a la exigibilidad de los "derechos sociales", sean estos referidos a la educación, a la salud, a la vivienda o las pensiones. Suena bien, pero insertos bajo esta conceptualización, se traduciría de hecho en una judicialización de la exigibilidad de los derechos sociales en tanto derechos universales, materializada en masivas demandas individuales al Estado ante la no factibilidad de una provisión generalizada de determinados servicios públicos, si es que se pretende que la estipulación jurídica o constitucional de tales derechos no represente, en la práctica, una letra muerta.

Si efectivamente se pretende hacer exigible al Estado la provisión de los derechos sociales así concebidos, entonces en la práctica ello equivale a considerar la restricción de recursos del sector público como algo meramente residual e irrelevante: sólo sería compatible, en teoría, con un endeudamiento público infinito. No me parece. Estimo que equivale a dogmatizar el tema de los derechos sociales. Participo de la idea de abordar este importante tema referido a la provisión de servicios públicos – en sus diversos tipos y cobertura poblacional – contextualizándolo en su legítima discusión en el ámbito de la política pública, conforme a las consideraciones anteriormente señaladas al respecto. De esta forma, además, desde un punto de vista político, se evita caer en pregonar utopías que generan expectativas en la población que no se pueden satisfacer.

REFERENCIAS

Mena, H., 2008. *Ciencia Económica : Metodología y Conceptos Primarios*. 2012 ed. Santiago: LOM Ediciones.

Musgrave, R., 1969. Provision for Social Goods. In: *Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption*. London: Macmillan.

El centro de estudios *Democracia y Progreso* considera que el presente documento constituye una contribución valiosa para el debate público de nuestro país. Las opiniones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten.