

la solución a todo tipo de problemas sólo se percibe desde la óptica de la estrategia en cuestión.

¿Cómo se produce entonces el reemplazo de una estrategia por otra? Haggard sostiene que ello requiere de una gran crisis, generalmente inducida por un shock externo. América Latina ha experimentado dos grandes shocks externos durante el siglo XX: la Gran Depresión de la década del 30, a raíz de la cual la estrategia ISI sustituye el modelo monoexportador de recursos naturales, y el shock de la deuda externa de la década del 80, en el que la apertura externa sustituye a la estrategia ISI. En la evolución del desarrollo chileno, se aprecia que el shock externo es válido como explicación en sólo dos instancias: el establecimiento de la estrategia monoexportadora del siglo pasado (a raíz de la victoria chilena en la guerra del Pacífico) y su posterior reemplazo por la estrategia ISI; sin embargo, es la crisis política y económica *interna* de comienzos de la década del 70 la que induce y anticipa la sustitución de la ISI por la estrategia neoliberal.

LA HERENCIA DE LA UNIDAD POPULAR

Tras el trágico final del gobierno de la U.P. y la “leyenda negra” generada por la situación caótica de aquel período, cabe preguntarse si queda algo por rescatar de dicha experiencia en el plano económico.

La nacionalización de la Gran Minería del Cobre

Como se mencionó en el Capítulo 2, el cobre, y particularmente la GMC, era para la U.P. la “viga maestra” del desarrollo económico; esta premisa logra un consenso en todo el espectro político, puesto que hubo unanimidad en el Congreso respecto a la nacionalización de la GMC. No obstante, había cierta preocupación e incertidumbre en cuanto a la capacidad gerencial, profesional y técnica local para administrar empresas de tal magnitud.

Con respecto a las exportaciones chilenas con posterioridad a 1973, se ha enfatizado su notable expansión y la diversificación

CUADRO 4.2. IMPORTANCIA DEL COBRE EN LAS EXPORTACIONES CHILENAS, 1960-90

Año	Participación Cobre en exportaciones totales* (%)	Exportaciones Cobre* (Tons.)		Exportaciones Cobre (millones US\$)	Exportación Total (millones US\$)
		GMC	Total		
1960	67,1	469	532	314	470
1965	61,9	438	539	396	684
1970	77,2	514	663	883	1.112
1975	65,1	682	823	1.246	1.590
1980	47,2	865	1.028	2.007	4.705
1985	45,5	1.023	1.288	1.697	3.804
1990	47,8	1.150	1.556	3.908	8.310

Fuente: Banco Central y COCHILCO.

* Las cifras corresponden al promedio de dos años (para reducir la incidencia de las fluctuaciones anuales); el año indicado y el año anterior; pero el primer valor corresponde al promedio de los años 1960 y 1961.

CUADRO 4.3. TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, 1960-90 (PROMEDIO ANUAL, %)

Año	GMC	Exportaciones Cobre	Exportaciones No Cobre	Exportación Total	PGB
1960-70	1,2*	2,7	5,9	3,6	4,2
1970-75	4,5	3,3	9,9	5,6	-2,2
1975-80	6,3	5,8	24,3	15,1	7,5
1980-85	4,2	5,3	-1,2	1,8	-0,4
1985-90	0,7	2,8	15,4	9,6	6,1

Fuente: Banco Central y COCHILCO.

* El desglose para 1960-65 y 1965-70 proporciona las siguientes tasas anuales de crecimiento: -2,1% (1960-65) y 4,6% (1965-70).

Nota: La tasa de crecimiento de las exportaciones totales ha sido calculada de las Cuentas Nacionales (precios relativos constantes de 1977). La tasa de crecimiento de las exportaciones de cobre ha sido calculada utilizando las cifras de toneladas físicas. La tasa de crecimiento de las exportaciones no-cupríferas ha sido calculada de manera residual utilizando el promedio (primer y último año de cada período) de las participaciones de cobre y no-cobre en las exportaciones totales.

de los componentes de la canasta exportadora; este último aspecto utiliza como indicador la disminución relativa experimentada por las exportaciones cupreras dentro del total (ver cuadro 4.2). Sin embargo, al examinar el incremento del monto exportado entre los años 1970 y 1990, se observa que el 42% corresponde al aumento de las exportaciones de cobre, siendo la GMC, que es

100% estatal a partir de 1971, la generadora de más del 75% en promedio de dichas exportaciones.

Después de los procesos de chilenización y nacionalización de la GMC se aprecia un significativo aumento en la producción; antes de 1965, el nivel de producción de la GMC estaba estancado o era declinante, observándose por ejemplo una tasa de crecimiento anual promedio de $-2,1\%$ en el quinquenio 1960-65. Estas tasas son superiores al $4,2\%$ en el período 1965-85 (ver cuadro 4.3).

En resumen, después que la GMC pasó a propiedad del Estado chileno la producción de cobre aumentó significativamente, superando el 4% *anual* durante 20 años (1965-85); ese crecimiento, en los 20 años anteriores (1945-65), cuando el 100% de la propiedad era extranjera, fue inferior al 2% *anual*. Obviamente, este incremento de la producción no es generado automáticamente por el cambio de la propiedad de la GMC; durante la negociación del proceso de "chilenización" de la GMC hubo un gran incremento en el nivel de inversión. No obstante lo anterior, podría decirse que cerca del 30% de la expansión exportadora chilena del período 1970-90 proviene del desempeño de la GMC estatizada¹⁰. De hecho, un modelo econométrico simple revela un cambio estructural decisivo en la producción de cobre de la GMC antes y después del proceso de nacionalización¹¹.

Resulta extraño comprobar que mientras la dictadura militar lleva a cabo profundas reformas económicas orientadas a reducir la presencia del Estado en la economía simultáneamente haya una expansión significativa en la producción de una empresa estatal. Adicionalmente a la explicación anterior, otro factor simple y pragmático apunta a la importancia del aporte de la GMC a la recaudación fiscal y a la generación de divisas: el aporte fiscal de la GMC fluctuaba en torno del 2% (PGB) anual hasta 1965, y se incrementa anualmente en promedio al $3,1\%$ (PGB) en el período 1975-90; incluso en algunos años (1988-90) tal aporte fluctúa en torno del 6% ¹².

Hay otro argumento, aparentemente más relevante, para explicar esta paradoja. En 1976 fue dictada una ley especial, la Ley Reservada del Cobre, que asignó un 10% del valor de las exportaciones (en dólares) de la GMC directamente a las fuerzas arma-

das, en concepto de recursos especiales para la compra de armamento. Para evitar el efecto de las fluctuaciones del precio internacional del cobre, se estableció un piso en el nivel de recursos que le correspondería a las FF.AA.: en el caso de que el 10% del valor de las exportaciones de la GMC estuviera por debajo de dicho piso, la Tesorería cubriría la diferencia; no se estableció ningún techo o cota superior al monto que resultaría de ese 10%. En 1987, además, el nivel del piso (expresado en US\$) fue indexado al IPM de Estados Unidos. Como se ve, las FF.AA. estaban especialmente interesadas en la expansión de la producción de la GMC.

Desde el punto de vista de la racionalidad microeconómica, o macroeconómica, no es en absoluto obvio que Chile deba gastar más recursos en armamento cuando aumenta el precio del cobre; ¿acaso nuestros "enemigos" tendrán un mayor incentivo para atacarnos cuando eso suceda? ¿Qué opinaría un empresario privado si la tributación de su empresa estuviera vinculada al nivel de ventas, independientemente del resultado de utilidades o pérdidas? ¿Por qué ningún economista oficialista cuestionó la racionalidad de la Ley Reservada del Cobre?

En síntesis, los beneficios resultantes de la nacionalización de la GMC realizada por el gobierno de la U.P. fueron percibidos durante el gobierno militar.

Conflicto y consenso

El alto grado de conflictividad, los elevados desequilibrios macroeconómicos y el acelerado ritmo de reformas sistémicas que caracterizaron la gestión de la U.P. han quedado registradas como circunstancias que es preciso evitar a cualquier precio. En su lugar, el consenso, el equilibrio macroeconómico y el gradualismo se han constituido en la trilogía valórica de la sociedad chilena de fines del siglo XX.

La solución de las discrepancias sociales a través de la agudización del conflicto ha probado ser un método que puede evolucionar hacia un juego de suma negativa: todos pierden, nadie gana. De ahí la necesidad y conveniencia de sustituir la confrontación por el diálogo, en busca del consenso. De hecho, se ha

generado un consenso sobre la importancia de que exista un consenso.

Respecto del equilibrio macroeconómico, existe conciencia de que un nivel de gastos superior al nivel de ingresos no es sustentable en forma permanente, y el déficit resultante hay que financiarlo con deuda presente que hay que repagar en el futuro; déficit fiscales recurrentes y/o elevados e incrementos salariales superiores a los aumentos de productividad generan presiones inflacionarias; la reducción de la inflación requiere programas de ajuste con severos costos sociales. En consecuencia, el control y la eventual eliminación de la inflación adquiere una muy alta prioridad.

Reformas aceleradas pueden ser contraproducentes, hay que tratar de no crear mayores males que los que se quiere erradicar; reformas estructurales de gran envergadura requieren de un gran apoyo. El gradualismo se constituye por tanto en la estrategia más adecuada para lograr con éxito los cambios requeridos.

La aceptación de esta trilogía valórica por parte de la sociedad chilena constituiría la base social necesaria para que el libre mercado transforme a Chile en un país desarrollado. ¿Quién podría discrepar con que haya consenso, no haya inflación y se eviten los cambios violentos y abruptos? Más allá de la generalidad de este planteamiento, ha surgido poca discusión en torno a ciertas definiciones y cuestiones centrales: un consenso, ¿respecto de qué?¹³, ¿qué tipo de sociedad es la que postula el consenso actual?, ¿dónde está la línea divisoria entre un gradualismo lento y la mantención del *statu quo*? Toda la problemática económica actual, ¿realmente se condensa en discutir la evolución del primer decimal del IPC semanal?

Consenso, equilibrio y gradualismo son fáciles de obtener cuando se abordan problemas no conflictivos. La U.P. expuso un tema sumamente conflictivo y relevante: ¿cómo resolver el problema de la pobreza? En términos muy simplificados, en el esquema analítico de la U.P. los ricos eran los responsables de la existencia de los pobres, y la solución del problema requería expropiar a los ricos para transferir recursos a los pobres. Tanto el análisis como la solución escogida eran erróneos y fracasaron totalmente. No obstante, la interrogante planteada sigue siendo pertinente. El Estado de Bienestar ha sido la respuesta institucional en los países avanzados del siglo XX.

El Estado de Bienestar

Existe un dilema central en un régimen democrático en el cual opera el *laissez-faire* del mercado. Por una parte, hay un reconocimiento explícito de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos; además, cada persona posee un voto que tiene la misma ponderación independientemente de la condición social. Por otra parte, cuando existe una gran desigualdad económica inicial el sistema de mercados libres tiende a acentuarla; el mercado es eficiente para la asignación de recursos, pero no para enfrentar la cuestión distributiva y social. Crecer primero y redistribuir después y/o esperar a que el “rebalse” resuelva el problema de la pobreza parecen soluciones muy lentas; a los pobres, que votan en el presente, no les resulta muy atractivo un planteamiento que les ofrece una solución dentro de 40 ó 50 años.

Un corto trayecto entre los barrios de La Pintana y La Dehesa en Santiago parece un viaje interplanetario en cuanto a los diferenciales económicos. La existencia de modernos medios de comunicación y transporte permiten visualizar rápidamente estos diferenciales; esto torna irrelevantes los antiguos argumentos sobre la existencia de desigualdad como un efecto “natural” y “necesario” de la eficiente operación del mercado, o de que la desigualdad sería un fenómeno “natural” incuestionable porque siempre ha existido¹⁴.

Cuando los pobres son mayoría, presionan a través del proceso político para que el Estado interfiera en el mercado y resuelva la cuestión social. Como señala Okun (1975), la unión de democracia y mercado es complicada, pero ambos se requieren mutuamente; para resolver este conflicto habría que agregar cierta racionalidad en la cuestión equitativa y cierto humanismo en la búsqueda de la eficiencia. La creación del Estado de Bienestar, por medio de la tributación, ha sido la respuesta de los países desarrollados a esa aspiración de una sociedad más humana y más civilizada.

En el siglo XIX se estableció el principio de igualdad ante la ley; Anatole France decía irónicamente que “pobres y ricos tienen el mismo derecho a dormir a la intemperie”. En el siglo XX surge el principio de igualdad de oportunidades, que impele al Estado a tratar explícitamente de manera desigual a las personas

para poder incorporar a los excluidos a la sociedad. Esta es la base del Estado de Bienestar: nadie deberá quedar excluido del progreso económico por factores exógenos a la persona en cuestión. El Estado de Bienestar se preocupa de los sectores más desprotegidos y vela por la equidad y la justicia social¹⁵, función que eventualmente lo transforma en mediador de los conflictos entre empresarios y trabajadores. En otras palabras, el Estado de Bienestar es un conjunto de instituciones orientadas a la solución armónica de los conflictos sociales¹⁶, por lo que se dice que ha sido el elemento esencial para la expansión del capitalismo en los países desarrollados.

La constitución del Estado de Bienestar en los países desarrollados ha implicado la creación de una variada gama de instrumentos e instituciones¹⁷. Por el lado del gasto público, están las transferencias a personas, que corresponden a previsión social, pago a desempleados, beneficios a enfermos y niños; beneficios a través de bienes y servicios financiados totalmente por el Estado, como salud y educación, y subsidios a ciertos bienes básicos como vivienda, alimentos y transporte. Todos estos componentes generan presiones significativas sobre el gasto público. Por el lado de los ingresos fiscales, se establecen los principios de capacidad de pago y de progresividad, aplicándose impuestos a la propiedad, herencias, donaciones, utilidades de empresas, ganancia de capital e impuesto progresivo a la renta personal. En síntesis, la política fiscal se asocia a las necesidades sociales.

Los países latinoamericanos imitan sólo una parte de esta institucionalidad del Estado de Bienestar de los países desarrollados, aquella relacionada con los gastos, exceptuando el subsidio de desempleo¹⁸. En cambio, no hay una expansión similar en la capacidad para aumentar los ingresos tributarios; cuando ello se logra, como en el caso chileno, los impuestos indirectos constituyen el componente fundamental de la recaudación total, mientras que los impuestos directos tienen una participación relativamente baja (y declinante, ver cuadro 4.4). Como es sabido, una carga tributaria en la cual los impuestos indirectos constituyen el componente principal, tiene un sesgo notoriamente regresivo.

El ejemplo siguiente¹⁹ evidencia el supuesto teórico sobre el que descansa la existencia y acción del Estado de Bienestar. Un

CUADRO 4.4. COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA. CHILE, 1970-90 (PORCENTAJES DEL PGB)

	1970	1974	1980	1985	1990
Impuestos directos *	4,6	5,7	5,4	3,2	2,8
Impuestos indirectos	10,8	13,0	13,4	17,1	13,0
Contribución de Previsión Social	7,0	3,1	5,6	2,4	5,6

Fuente: Larraín (1991); Dirección de Presupuestos, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-92.

* Excluye la tributación de las empresas cupreras estatales.

millonario tira por descuido a la basura un billete de \$ 10.000; un pobre lo recoge. En esta transferencia involuntaria, ¿hay o no hay un aumento del bienestar social? El sentido común diría que sí, por cuanto la satisfacción generada en el pobre es mayor que la pérdida de bienestar del rico. Dado que el voluntariado y la filantropía no abundan, se requiere la institucionalidad de un Estado de Bienestar para provocar un aumento de bienestar similar a través del sistema de tributación y de transferencias; obviamente, esta política fiscal tiene como restricción evitar el impacto negativo sobre el funcionamiento eficiente de la economía.

El supuesto teórico implícito en esta argumentación sugiere que son posibles políticas redistributivas basadas en comparaciones interpersonales de utilidad. El nivel de satisfacción personal que un individuo obtiene del consumo de un bien disminuye a medida que consume un mayor número de unidades de dicho bien (principio de la utilidad marginal decreciente); luego, finalmente a nivel agregado para cada individuo se observará una disminución de la utilidad marginal de su nivel de ingreso. Si se aplican comparaciones interpersonales de utilidad se observará que la satisfacción marginal proporcionada por \$ 1 adicional es superior para un pobre que para un rico. En consecuencia, el bienestar social se incrementa cuando se produce una transferencia de ingresos de ricos a pobres. Sin embargo, estas transferencias no deberían llevarse hasta el extremo de la igualdad total; ciertos niveles de desigualdad son necesarios para mantener los incentivos de ahorro e inversión, sin los cuales la situación eco-

nómica global eventualmente empeoraría, induciendo así pérdidas de bienestar. Esta era la postura de economistas clásicos como Edgeworth y Pigou.

Este enfoque fue sustituido por la economía de bienestar paretiana, en la cual el supuesto básico es el de la imposibilidad de efectuar comparaciones interpersonales, evitando de esta forma abordar la cuestión distributiva; este modelo permite la derivación de proposiciones sobre una asignación eficiente de recursos relacionada a una distribución del ingreso dada, pero no permite abordar el problema de la selección entre distintos óptimos sociales. Según Pareto, sólo habría aumentos de bienestar cuando no hay perdedores y al menos hay un ganador²⁰.

El uso actual de funciones de utilidad interdependiente cuestiona el principio básico de la economía de bienestar paretiana y reintroduce la cuestión distributiva en el centro del análisis económico²¹.

Desde el siglo XVIII, e incluyendo a Adam Smith, supuestamente el apóstol del *homo economicus* individualista y egoísta, se ha planteado que la función de bienestar personal de cada individuo comprende elementos de solidaridad y preocupación por los demás, y también la envidia. Ello cuestiona automáticamente la proposición paretiana básica de que una situación es Pareto Óptimo respecto de otra cuando el bienestar de al menos una persona aumenta sin que haya una disminución de bienestar de ninguna. Si el bienestar de una persona también depende de lo que le pasa a las otras, aquellos agentes que no ganan ni pierden nada material al pasar de una situación A a una situación B —en la cual hay alguien que obtiene una ganancia material— experimentan una variación en su nivel de bienestar cuyo signo puede ser negativo o positivo. Esta interdependencia en la función de bienestar individual se vincula actualmente a la existencia de una conciencia social, según la cual a toda la sociedad le preocupa la situación afflictiva de los pobres. Transferencias vía tributación de ricos a pobres aumentan entonces el bienestar de ambos grupos y en consecuencia el nivel de bienestar social²².

En síntesis, la existencia de funciones de utilidad interdependiente, en que prevalece una alta conciencia social, el uso de transferencias para enfrentar el problema de la pobreza corresponde a un uso eficiente de recursos. Esta sería la base concep-

tual del moderno Estado de Bienestar. El entorno político y el gobierno pueden desempeñar un importante papel en el grado de conciencia social prevaleciente; en este sentido es interesante el contraste entre el gobierno de la U.P., el régimen militar y el gobierno de Patricio Aylwin en relación al nivel del gasto social y las reformas tributarias vinculadas a estos gastos²³.

En los países desarrollados se habla de la crisis de la institucionalidad del Estado de Bienestar, criticándose particularmente la magnitud del gasto social, que en esos países fluctúa en torno del 28% del PGB²⁴. En el caso latinoamericano el Estado de Bienestar tiene dimensiones inferiores; sin embargo, también hay críticas vinculadas al exceso de burocratismo, a la inoperancia y la baja calidad de los servicios. Este último aspecto se ha acentuado notoriamente al observarse los distintos niveles existentes entre bienes sociales (salud y educación, por ejemplo) proporcionados por el sector público y por el sector privado.

La ideología conservadora ha vinculado el Estado de Bienestar al cuestionamiento global de la función del sector público, recomendando su reducción y eventual desmantelamiento, porque su presencia reduce la eficiencia económica, desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión, y le quita recursos al sector privado para despilfarrarlos en el sector público. La solución consistiría en la privatización de las funciones del Estado de Bienestar; el mercado resolvería más eficientemente el problema del bienestar de todos los individuos. Hospitales y colegios competirían entre sí cobrando el precio del mercado y proporcionándole al consumidor la opción más conveniente. Desde el punto de vista del consumidor, habría un incremento de las opciones existentes; la posibilidad de elegir entre ellas favorece a los consumidores, que poseen distintas restricciones presupuestarias y diferentes preferencias respecto a niveles de consumo de salud y de educación. Implícita en el planteamiento anterior está la idea de revertir el papel del sector público y del Estado de Bienestar a aquel que tenía en el siglo XIX.

Pero la privatización del Estado de Bienestar replantea los problemas de equidad social y factibilidad política. Los marginados y excluidos por el mercado deben resolver su situación de bienestar en el sector informal; en el mejor de los casos, esto conduce a la creación de un sistema de bienestar dual: salud,

educación y pensiones diferenciadas para ricos y pobres. El traslado del sector público al sector privado de los cotizantes de mayores ingresos (como en el caso de la salud) y/o de los trabajadores activos (como en el caso de la previsión) provoca una significativa reducción de los recursos públicos; eventualmente ello repercute en los beneficios proporcionados por el Estado de Bienestar y contribuye a profundizar la distancia entre el sistema de bienestar privado y el público²⁵.

El mercado de la salud, ¿es realmente análogo al mercado de los televisores o de los zapatos? ¿Es tan fundamental la posibilidad de disponer de un amplio rango de alternativas en el caso de la salud? Una persona que resulta herida en un accidente automovilístico o que sufre un ataque al corazón, ¿visita distintos hospitales para decidir en cuál se queda?; si esto le sucede en una zona alejada de Santiago, ¿no preferiría que el único hospital local estuviera bien equipado?

Si un consumidor adquiere un televisor cuyo monitor falla al cabo de una semana, puede reclamar y sustituirlo por otro; pero, en el caso de la salud, si en un hospital de baja calidad se opera a un paciente y éste muere por no disponer de algún elemento médico o por negligencia del personal, se está ante una situación irreversible²⁶.

Aunque el Estado de Bienestar surge para elaborar una red social mínima, en el mundo moderno ha comenzado a cumplir una función en la que el mercado puede ser ineficiente y peligroso o bien no generar el bien deseado; ello por la existencia de indivisibilidades, razones técnicas o información imperfecta y asimétrica. En otras palabras, aunque existen múltiples ineficiencias en la operatoria del Estado de Bienestar, su costo puede ser inferior a aquel generado por la libre acción del mercado en la solución del problema del bienestar, particularmente de la población de bajos ingresos.

Existe una opción intermedia, sin embargo, en la que el Estado de Bienestar sustituye su función de productor de ciertos bienes públicos requeridos para el bienestar social por la función de regulador; esto es lo que ha sucedido parcialmente en el caso de la educación, con la presencia de colegios y universidades privadas. Con ello, el Estado de Bienestar economiza recursos y asegura requisitos mínimos de calidad en los bienes recibidos

por los consumidores. Con todo, ese ahorro de recursos del Estado de Bienestar no corresponde exactamente al costo de los bienes generados por el sector privado; la función reguladora obviamente implica una burocracia específica y otros costos relacionados²⁷.

Otra alternativa intermedia es la instauración de un seguro obligatorio general que cubra todos aquellos bienes proporcionados por el Estado de Bienestar. Un ejemplo de este tipo es el sistema de ahorro forzoso de los trabajadores vinculado a los programas de pensiones (AFP) y de salud; en el caso de las pensiones, si se establece el principio de que no debiera haber una caída del estándar de vida al momento de jubilar, ello determina el porcentaje de la remuneración destinada a ese propósito. La ventaja de un sistema de seguro obligatorio nacional para cubrir todo tipo de evento que pueda enfrentar cualquier persona es que evita los *free riders* ("polizones"): todos pagan y nadie se beneficia gratuitamente, y obliga a asegurarse a la gente poco previsora. Si se adoptara este seguro obligatorio nacional podría eliminarse el Estado de Bienestar, y compañías específicas de seguros privadas podrían administrar los distintos componentes del bienestar social, operando de manera similar al caso de los seguros automotrices con daño a terceros.

La principal dificultad de este esquema radica en que las personas más vulnerables y de alto riesgo son las que están económicamente más incapacitadas para financiar dicho seguro. El esquema del seguro nacional obligatorio es el más adecuado para una sociedad en la que existe una distribución equitativa del ingreso; en las sociedades en las que prevalecen grandes desigualdades, es necesaria la presencia del Estado de Bienestar.

Desde el punto de vista del bienestar social nacional son muy complejas las opciones para alcanzar el óptimo deseable. Como lo plantea Klein, aquellos que sugieren la reducción del tamaño del sector público o del Estado de Bienestar, ¿qué es lo que están optimizando? ¿Maximizan las alternativas posibles de bienestar o minimizan la toma de decisiones por una burocracia centralizada?, ¿maximizan la eficiencia del uso de recursos en la generación de bienestar o minimizan el monto de recursos sacrificados en el sector productor de bienes materiales de la economía?, ¿maximizan el aporte familiar al bienestar minimizando así el

aporte público?, ¿maximizan la equidad o maximizan el monto global de bienestar?²⁸ Cuando se sugiere la privatización de las funciones del Estado de Bienestar, ¿qué problema se está resolviendo, el excesivo tamaño del Estado de Bienestar, el nivel excesivo de tributación, la ineficiencia operatoria del Estado de Bienestar, el alto costo en el cual incurren los beneficiados? En el caso de un país latinoamericano como Chile, sería válida la objeción en torno a la operatoria ineficiente del sistema previsional público; aunque está pendiente la prueba empírica respecto a las futuras pensiones proporcionadas por las AFP, la función reguladora del Estado permite anticipar resultados más eficientes que aquellos observados en el pasado.

El Estado de Bienestar es la institución de la sociedad moderna encargada de que los individuos de bajos ingresos no queden por debajo del nivel de subsistencia; la definición de este nivel mínimo es su responsabilidad. El mecanismo del mercado no debe utilizarse para esta tarea: así como existe consenso de que no es lícita la compra y venta del voto político, el nivel mínimo de subsistencia de un ser humano no puede estar expuesto a la libre interacción de la oferta y la demanda.

De manera explícita, Okun (1975) plantea que el nivel del salario mínimo no debiera estar sujeto a las fuerzas del mercado. Cambios en la oferta o demanda de trabajo no debieran reducir el estándar de vida del trabajador marginal; si el resultado de este principio es la generación de desempleo, entonces la sociedad, a través del subsidio de desempleo, debe cubrir dicha situación. En una sociedad en la cual prevalece un mínimo de conciencia social las necesidades básicas de la gente debieran estar excluidas de cualquier proceso de negociación²⁹.

Pero se han de tener presentes las restricciones de recursos existentes en la economía. Al operar en un régimen democrático de un país latinoamericano, el Estado de Bienestar se enfrentaría a un dilema: la disociación entre los beneficiarios y quienes contribuyen a su financiamiento³⁰; las mayorías (de bajos ingresos), a través del voto, presionarían por un mayor Estado de Bienestar, financiado por las minorías (de altos ingresos). En una sociedad democrática con una alta concentración de la riqueza y del ingreso, el tamaño del Estado de Bienestar puede constituirse en un delicado foco de tensión política.