

# APLICAR LA ÉTICA A LAS FINANZAS PÚBLICAS

Psicólogos del enfoque moral evolutivo señalan el camino para obtener un apoyo más amplio a las políticas fiscales

Paolo Mauro

**L**as decisiones de política tributaria y de gasto público reflejan intrínsecamente elecciones morales. ¿Qué proporción del dinero que a usted tanto le ha costado ganar es justo que el Estado recaude a través de los impuestos? ¿Deben los ricos pagar más? ¿Debe el Estado brindar servicios públicos básicos gratuitos como educación y salud a toda la población? Y así podríamos seguir preguntando.

Los economistas y los especialistas en finanzas públicas tradicionalmente se han centrado en la eficiencia económica. Al considerar cuestiones distributivas, normalmente toman distancia de las consideraciones morales, quizá por temor a que parezcan subjetivas. Sin embargo, un trabajo reciente de psicólogos del enfoque moral evolutivo sugiere que las políticas pueden diseñarse mejor para concitar mayor apoyo si se tiene en cuenta un amplio espectro de perspectivas morales sobre las finanzas públicas. Algunas aplicaciones empíricas iniciales de este enfoque en el campo de la economía son promisorias.

## La regla de oro

Tradicionalmente la mayoría de los economistas analizan la redistribución pidiendo a los usuarios que indiquen sus propias preferencias en cuanto a la desigualdad: cuénteles a los economistas cuánto le importa la desigualdad y ellos podrán decirle qué nivel de redistribución es adecuado a través del sistema tributario y de prestaciones. Las personas (hogares o familias) normalmente se consideran individuos, y las únicas características pertinentes para

estos ejercicios han sido sus ingresos, su patrimonio, su potencial de gasto.

Hay dos razones —comprensibles, pero no totalmente satisfactorias— para este enfoque. En primer lugar, los economistas a menudo desean ser considerados científicos sociales objetivos. En segundo lugar, la mayoría de los académicos en el área de las finanzas públicas se han formado en una tradición que comulga con los valores de sociedades occidentales, educadas, industrializadas, ricas y democráticas. En este contexto, los individuos son el centro del análisis y la moralidad se limita esencialmente a la regla de oro: tratar a los otros de la misma manera en que uno pretende ser tratado, independientemente de quienes sean esas personas. Estas son perspectivas esenciales pero en última instancia insuficientes sobre la forma en que los seres humanos toman decisiones morales.

En los últimos 20 años, los psicólogos del enfoque moral evolutivo han demostrado que, ante un dilema moral, los seres humanos deciden rápidamente lo que les parece correcto o incorrecto en función de su instinto y posteriormente recurren a un razonamiento más deliberado para justificar su decisión. A partir de evidencia presentada por estos investigadores, nuestros instintos en el terreno moral evolucionaron para permitir la cooperación dentro de un grupo, y así ayudar a garantizar la supervivencia (Green, 2013). Esta perspectiva moderna recuerda a dos filósofos morales de la Ilustración escocesa —David Hume y Adam Smith—, quienes observaron que los sentimientos forman parte de las opiniones que las personas tienen



sobre el bien y el mal. Sin embargo, la mayoría de los filósofos de la tradición occidental que les siguieron basaron la moralidad exclusivamente en la razón.

Los psicólogos de la línea moral recientemente demostraron que muchas personas se inspiran en perspectivas morales que van más allá de la regla de oro. Comunidad, autoridad, divinidad, pureza, lealtad y santidad son consideraciones importantes en muchos países no occidentales, como así también en segmentos políticamente influyentes de economías avanzadas, como recalcan quienes proponen la teoría de los fundamentos morales (véase el recuadro en la página siguiente).

Independientemente de que coincidamos o no con estas perspectivas morales en general, el conocerlas permite comprender las motivaciones inherentes en las posiciones de varios grupos al debatir sobre políticas públicas. Esa comprensión puede ayudar en el diseño de políticas capaces de conseguir apoyo de un amplio espectro de grupos con diferentes valores morales.



## Dos debates

Para ser justos, en los últimos años los economistas comenzaron a prestar más atención a las comunidades e identidades culturales. Tomemos, por ejemplo, dos de los debates más acalorados y conocidos en materia de política pública en la actualidad. El primero es la respuesta a las pérdidas de empleo, producto de la automatización y la globalización. Hasta hace poco, los análisis económicos del desempleo a largo plazo recalaban en la necesidad de liberalizar los mercados de trabajo y vivienda. Si una región perdía empleos, los economistas recomendaban eliminar los obstáculos para mudarse a lugares donde estuviesen surgiendo empleos. Este énfasis en la capacidad de los individuos para mudarse pasaba por alto la función que tienen las comunidades en la vida de las personas. Ayudarlos a mudarse puede no ser suficiente si a esas personas les importa o si se identifican con una comunidad que ha dejado de prosperar. Ante el rechazo que generaron las políticas que no ayudaron a las localidades con desempleo, cada vez es mayor el intento de las autoridades por dar apoyo a las comunidades que han quedado excluidas.

El segundo tema polémico de política pública tiene que ver con la inmigración, lo que incluye en qué medida los inmigrantes deben tener acceso a servicios financiados con fondos públicos. Normalmente, los economistas analizaban los costos y beneficios para los ciudadanos o residentes, y evitaban consideraciones relativas a la preservación de la identidad cultural tanto de las comunidades nativas como de las inmigrantes. Pero para

muchas personas, las identidades culturales sí cuentan, y las ciencias sociales les dedican cada vez más atención.

En términos más generales, la distinción entre globalistas (o universalistas) y nacionalistas (o comunitaristas) se ha vuelto tema habitual en el discurso público. (Los universalistas se caracterizan por mostrar altruismo o confianza en los demás que no se ve afectada por la distancia social en términos de vínculos familiares, nacionalidad, religión, etc. Por el contrario, el altruismo y la confianza en los demás disminuyen con la distancia social en el comunitarismo).

Algunos análisis iniciales han comenzado a estudiar la relación entre las perspectivas morales de las personas y sus preferencias en materia de políticas, incluidas las fiscales. Por ejemplo, Enke, Rodríguez-Padilla y Zimmermann (2020) sugieren que la tradicional división entre izquierda y derecha —donde la izquierda se inclina por más ayuda externa, acciones afirmativas, protección ambiental, asistencia social y salud universal, mientras la derecha apoya el gasto en el sector militar, policía y orden público y controles migratorios— es común en varios países de Occidente y en última instancia depende de si los valores morales de las personas son esencialmente universalistas o comunitaristas. Otras aplicaciones posteriores de la teoría de los fundamentos morales han concluido que la oposición de los comunitaristas a los impuestos progresivos disminuyó entre las personas directamente afectadas por enfermedad o pérdida del empleo durante la pandemia (Klemm y Mauro, 2021).

## Teoría de los fundamentos morales


Según Haidt (2012), las respuestas evolutivas dieron origen a seis fundamentos morales:

- 1) Cuidado/daño:** Los seres humanos somos sensibles al sufrimiento y estamos dispuestos a cuidar a quienes lo necesitan. Esto evolucionó en respuesta a la necesidad de cuidar de los niños.
- 2) Equidad/engaño:** Valoramos y recompensamos la colaboración y el altruismo recíproco, y deseamos rechazar o castigar a los estafadores. La cooperación aumenta las probabilidades de supervivencia.
- 3) Lealtad/traición:** Recompensamos a quienes juegan en equipo y castigamos a quienes traicionan a nuestro grupo. Esto es similar a equidad/engaño, pero se enfoca en los miembros del grupo más que en la humanidad en su conjunto.
- 4) Autoridad/subversión:** Respetamos la jerarquía y el estatus y estamos atentos a los indicios sobre el buen (mal) comportamiento de otras personas, en función de su posición. Este fundamento surgió en respuesta al desafío adaptativo de vivir dentro de jerarquías sociales.
- 5) Santidad/degradación:** Experimentamos disgusto cuando observamos algo que parece contaminado (física o figurativamente).

Aspiramos a la pureza en la naturaleza, los sentimientos y las relaciones; en ocasiones, consideramos objetos, lugares, personas y principios como sagrados, en especial en contextos religiosos. Esto posiblemente haya surgido de la necesidad de evitar patógenos.

- 6) Libertad/opresión:** Los seres humanos a menudo cooperan en organizaciones jerárquicas, pero se agrupan para rebelarse contra líderes que se comportan como tiranos. En la izquierda, el afán por oponerse a la opresión y reemplazarla por igualdad se utiliza contra el capitalismo y las corporaciones. En la derecha, la oposición se dirige a las regulaciones gubernamentales y tratados internacionales.

Si bien los dos primeros fundamentos son habituales en la tradición de sociedades occidentales, educadas, industrializadas, ricas y democráticas, y totalmente compatibles con la regla de oro, los otros cuatro pueden conducir a un tratamiento diferente de los demás, dependiendo de si pertenecen al propio grupo, comunidad, etc.



No debe subestimarse la importancia de las perspectivas morales en la visión que las personas tienen de las políticas públicas. Por ejemplo, mediante encuestas en Estados Unidos, Stantcheva (2021) demostró que en la actitud de las personas hacia la progresividad de los impuestos sobre la renta o patrimonios heredados pesan más las nociones de equidad que las de eficiencia.

Podrían explorarse otras aplicaciones más específicas de los fundamentos morales. Por ejemplo, el fundamento de la pureza se aplica a la preservación de la naturaleza frente a la contaminación local (ríos limpios, aire puro) y a la contaminación mundial (océanos, cambio climático). Un impuesto al carbono podría presentarse como un mecanismo para preservar la pureza de la tierra y aprovechar sentimientos similares a los que generan otros impuestos sobre el “vicio” como los que gravan el alcohol o los cigarrillos. Quienes tienen una postura comunitarista quizás estén más abiertos a los argumentos que enfatizan la pureza de su entorno local que al cambio climático. El fundamento de la pureza podría incluso dar sustento al deseo de equilibrar el presupuesto nacional, como se expresó en diferentes ámbitos, desde el movimiento de conservadurismo fiscal estadounidense conocido como el “Tea Party” hasta el schwarze Null (“cero déficit”) en Alemania hace unos años. La analogía a menudo utilizada que compara el presupuesto con poner la casa en orden, es decir tomar decisiones responsables con el presupuesto familiar, evoca las nociones de pureza.

Del mismo modo, a partir del fundamento de la lealtad podría promoverse la competitividad del país en ciencia, tecnología o productividad. Los responsables de políticas podrían evocar el espíritu patriótico que motiva a las personas a alentar a los equipos deportivos nacionales. El fundamento de la autoridad podría usarse incluso en democracias modernas, si bien la elección de las figuras que infunden respeto (policía, militares, docentes, médicos, ancianos, líderes religiosos) dependerá del contexto, de la audiencia y de las tradiciones. Por ejemplo, un mensaje a favor del gasto adicional en salud podría ser más persuasivo para una audiencia conservadora si lo emite un médico militar en uniforme.

## La función de la información

Las políticas pueden diseñarse y presentarse de manera más atractiva si se tiene en cuenta cómo serían percibidas por personas con distintas perspectivas morales. Pero persuadir supone cierto grado de información, o al menos apertura por parte de la audiencia para considerar la información.

Las posiciones extremas sobre cuestiones políticas pueden reflejar falta de información, como han demostrado experimentos realizados por psicólogos (Green, 2013). Estos investigadores le pidieron a un grupo

de personas que considerara propuestas de políticas controvertidas, como un sistema de salud de único pagador o un sistema de tope y comercio de emisiones, y registraron sus opiniones. Luego pidieron que los encuestados explicaran cómo funcionarían estas políticas. Posteriormente, los investigadores volvieron a preguntar a los encuestados sus opiniones sobre las políticas. Al confrontarse con su desconocimiento, los encuestados adoptaron posiciones más moderadas. Así pues, en lugar de preguntar por qué apoyan una determinada política, una mejor forma de iniciar el diálogo puede ser formular preguntas concretas sobre el funcionamiento de la política. En ese mismo sentido, estudios de economía recientes con base en encuestas (por ejemplo, Stantcheva, 2021) preguntan a los encuestados sus opiniones, luego les dan más información concreta y vuelven a preguntar su opinión para medir si acaso contar con datos concretos puede modificar las actitudes frente a las políticas. Los resultados sugieren que, en algunos casos, dar información puede ser el inicio de la persuasión.

Las decisiones políticas sobre finanzas públicas afectan la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades en diversos grupos que se definen en función de su ingreso, área geográfica y características étnicas, lingüísticas y religiosas. Al considerar políticas de gasto o tributarias, la mayoría de las personas piensan en las consecuencias en materia de equidad. El análisis puede entonces enriquecerse considerando una paleta más amplia de perspectivas morales, lo que a su vez puede ayudar a los responsables políticos a diseñar medidas que tengan más probabilidades de generar consenso. Recién ahora comienzan a conocerse los resultados de estudios empíricos a gran escala con base en estas ideas. No obstante, un buen punto de partida puede ser tener en cuenta cómo diseñar una política que genere más aceptación y presentarla de un modo más atractivo a ciudadanos con perspectivas morales diferentes. **FD**

**PAOLO MAURO** es Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Este artículo se basa en el documento de trabajo del FMI de su autoría “The State of Your Hard-Earned Money: A Survey on Moral Perspectives in Public Finance”.

### Referencias:

- Enke, Benjamin, Ricardo Rodríguez-Padilla y Florian Zimmermann. 2020. “Moral Universalism and the Structure of Ideology”. NBER Working Paper 27511, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Greene, Joshua. 2013. *Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*. Nueva York: Penguin Books.
- Haidt, Jonathan. 2012. *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. Nueva York: Vintage Books.
- Klemm, Alexander y Paolo Mauro. 2021. “Pandemic and Progressivity”. *International Tax and Public Finance* 28 (suplemento).
- Stantcheva, Stefanie. 2021. “Understanding Tax Policy: How Do People Reason?” *Quarterly Journal of Economics* 136 (4): 2309–69.