

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA



PAIL - ILPES

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982.

UNICEF

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.7

E/ICEF/SIMSOC/R.7

31 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



CONSIDERACIONES ECONOMICAS PARA LA POLITICA SOCIAL
Y DIMENSION SOCIAL DE LA POLITICA ECONOMICA

Jorge Méndez Munévar y Alvaro García Hurtado */

*/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

INDICE

Página

INTRODUCCION	1
I. HACIA UNA DEFINICION OPERATIVA DEL PROBLEMA SOCIAL	3
II. TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA SUPERACION DEL PROBLEMA SOCIAL EN AMERICA LATINA	9
1. Concepciones sobre la relación entre crecimiento económico y la superación del problema social	9
2. Algunas críticas a la concepción neoclásica	11
3. Los requerimientos del cambio social	14
III. LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLITICA ECONOMICA	16
1. Antecedentes generales	16
2. Las políticas económicas que transforman la distri- bución primaria del ingreso	18
3. La corrección de las imperfecciones del mercado	28
4. Las políticas económicas tradicionales	32
5. Construcción de indicadores que expresen el progreso económico y social	39
IV. CONSIDERACIONES ECONOMICAS DE LA POLITICA SOCIAL	40
1. Planteamientos generales	40
2. Consideraciones macroeconómicas en el diseño de políticas sociales	45
3. Consideraciones microeconómicas para el diseño de políticas sociales	49
4. Criterios para la evaluación económica de políticas y programas sociales	60
ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES	64

INTRODUCCION

Durante las últimas décadas, muchos países de la América Latina, parecen haberse colocado frente a un dilema espectacular en el campo de la política de desarrollo económico y social. De un lado está el neo-clasicismo, que aplicado como una doctrina en que deben predominar consideraciones puramente económicas, no satisface las aspiraciones de cambio y de participación de las clases populares. Del otro, el cambio social acelerado a veces en forma de populismo, que puede conducir a un deterioro del proceso económico y de la tasa de crecimiento. La experiencia indica que, tanto una posición como la otra puede llevar a un menoscabo de la democracia y consiguientemente a restricciones de la libertad individual.

Una parte considerable de la explicación de que ese dilema tienda a persistir y de que consiguientemente cada uno de esos extremos desemboque, frecuentemente, en un aumento de la insatisfacción social, puede estar en el insuficiente conocimiento sobre las relaciones que existen entre los objetivos sociales y sus aspectos económicos. La solución de los problemas sociales, el alivio de la pobreza extrema por ejemplo, tiene un indudable valor económico, en términos de mayor capacidad productiva de los beneficiados. Por otra parte, el gasto en lo social tiene costos, y por lo general significa transferencia de recursos de unos sectores de la sociedad a otros. Es importante, en el momento de tomar decisiones sobre el gasto social, que se tenga conciencia tanto del valor económico potencial de los resultados de ese gasto, como de los efectos del costo en que se ha incurrido en términos de la tasa de crecimiento del conjunto de la economía. En el estado actual de la ciencia económica y de la práctica de las políticas de desarrollo, es frecuente que ni lo uno ni lo otro se tenga en cuenta suficientemente.

El ideal, para la América Latina y para todos los pueblos en desarrollo, sería el lograr poner en marcha políticas que al mismo tiempo permitieran un crecimiento acelerado de la inversión, y una atención prioritaria de las necesidades de las grandes mayorías pobres, todo ello dentro de un ambiente de libertad

/individual. A

individual. A lo largo de la América Latina ese ideal se ha buscado, con empeño, pero generalmente sin el éxito esperado. Repetimos, las altas tasas de crecimiento logradas temporalmente en algunos países no han logrado aliviar los problemas sociales, y, del otro lado, los intentos de solución masiva de los problemas sociales han estado acompañados de dificultades en el proceso económico.

Quienes han seguido con interés los esfuerzos de los países de la región en el campo de la política de desarrollo, coinciden en señalar que todo esto configura un serio vacío conceptual, técnico y operacional, que debe ser llenado con mucha urgencia. La presente ponencia, que podría servir de base a un proyecto de investigación a fondo sobre el tema, quiere exponer los principales puntos en los que el relacionamiento entre los programas sociales y sus implicaciones económicas es más evidente.

I. HACIA UNA DEFINICION OPERATIVA DEL PROBLEMA SOCIAL ^{1/}

Nos convoca el tema de los programas sociales en su relación con la cuestión económica. Parece válido, por lo tanto, partir preguntándose ¿Qué se entiende por problema social? Como respuesta, surge de inmediato, la imagen de nuestros conocidos dramas humanos: pobreza, marginalidad, incertidumbre y otras tantas manifestaciones de injusticia en un continente que tiene los recursos y las condiciones para librar de estos pesares a su población. Estas imágenes del problema social, sin embargo, son insuficientes para definir las características que deben tener los programas sociales; entendiendo por éstos los que se dirigen a superar aquéllos.

La realidad concreta y objetiva que da pie a nuestras preocupaciones, es la existencia en América Latina de más de 100 millones de personas que no tienen acceso a un conjunto de bienes y servicios indispensables para subsistir en condiciones compatibles con la dignidad humana. Dicha preocupación es reforzada por la constatación de que después de un exitoso período de crecimiento económico - como fue el decenio de los sesenta donde se logró una tasa de crecimiento del producto para la región levemente inferior al 6% anual - el número absoluto de personas en situación de pobreza permaneció invariable. Esto resulta aún más grave cuando se sabe, como lo prueban diversos estudios, que existen actualmente en la región los recursos necesarios para superar el problema de la pobreza. En efecto, en la mayoría de los países para los cuales se posee información, existen condiciones propicias para que la totalidad de los pobres pudieran

^{1/} En el presente trabajo no se hacen citas, si bien figuran referencia a diversos autores, esto, sin embargo, de ninguna manera debiera interpretarse como que los autores se pretenden arrogar la autoría de todas las ideas aquí contenidas. Muy por el contrario, la falta de citas literales es producto de la imposibilidad de hacer mención en un trabajo de este tipo, a la vasta y rica literatura que sobre la mayoría de estos temas existe; sin dejar importantes vacíos.

dejar de serlo mediante transferencia de recursos desde los sectores que gozan de altos niveles de vida. Dichas transferencias no requerirían ser, en promedio, superiores al 12% del ingreso disponible del 10% más rico de la población. La primera característica de los problemas sociales surge con claridad: éste es, fundamentalmente, un asunto de distribución de la riqueza y el bienestar y no necesariamente uno de aumento en la disponibilidad de recursos.

Esta desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza se basa en la acción de un sistema económico que margina de los frutos del crecimiento a amplios sectores de la población. De hecho, al estudiar las características de los grupos sociales afectados por el problema social se concluye que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas tienden a coincidir con quienes tienen problemas de empleo. La vinculación más directa se presenta entre pobreza y subempleo, particularmente en el sector rural. A su vez, el problema del empleo se relaciona con dos conceptos definitorios de la realidad latinoamericana: el de heterogeneidad estructural y el de mercados diferenciados de trabajo y empleo.

La CEPAL ha planteado desde hace años que una característica central del sistema económico predominante en los países de la región es su heterogeneidad estructural. En esta situación, el sector moderno de la economía concentra el progreso técnico, quedando al margen de éste amplios sectores sociales y productivos. De allí que este proceso se realimente y agudice y, por lo tanto, la dinámica de las economías de la región se caracterice por ser concentradora y excluyente.

A su vez, PREALC ha planteado que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo. O sea, existe un pequeño sector, conformado por quienes laboran en los estratos más modernos, que registra una alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, de mayor dimensión, constituido por los ocupados en los estratos intermedios con más bajos niveles de ingreso y productividad. Esta característica del sistema

/económico, presente

económico, presente en prácticamente la totalidad de los países de la región, redundando en que una baja proporción de la fuerza de trabajo se emplea en el sector moderno, mientras la mayoría se ve obligada a trabajar en el sector tradicional en condiciones de baja productividad y, normalmente, con reducidos y fluctuantes niveles de ingreso.

Vemos entonces, que una segunda raíz del problema social es la existencia de un sistema económico que concentra el progreso técnico y, consecuentemente, genera una estructura del empleo heterogéneo. Esta situación, sumada a la alta concentración del ingreso y la riqueza, explica por qué la región, pese al alto crecimiento económico, presenta una insuficiente irradiación social de dicho crecimiento. Particular importancia adquiere, desde esta perspectiva, el problema del empleo y, en particular, la situación de subempleo que afecta a una alta proporción de la fuerza de trabajo latinoamericana. Conocida la causación circular entre los distintos planos de la heterogeneidad estructural (tecnología, productividad, segmentación laboral, pobreza); se hace imprescindible que cualquier política social deba enfrentar los problemas que surgen de la actual estructura del empleo y, en particular, fomentar una reasignación parcial del excedente de la economía hacia aquellos sectores productivos con menor capacidad de acumulación, y por ende, que presenten índices más altos de subempleo de la mano de obra.

Una gran parte del problema social reside, por lo tanto, en la forma en que el proceso económico funciona y se desenvuelve. Esto significa que los problemas sociales no podrán solucionarse integralmente sólo a través de programas dirigidos a aliviar los síntomas de la pobreza; sino que el modelo económico prevaleciente debe corregir sus tendencias a la concentración de la riqueza y a la falta de participación de grandes mayorías de la población en los frutos del crecimiento. En ese primer sentido, la relación entre lo social y lo económico es crucial, y debe hacerse resaltar todas las veces que quieran plantearse programas sociales.

/Pero hay

Pero hay un segundo sentido, en esa relación, igualmente pertinente e importante: los programas sociales, y los cambios en el modelo económico que buscan una mayor justicia social, suelen tener costos en términos económicos, y éstos también deben ser tenidos en cuenta. Más adelante volveremos sobre esta importante cuestión.

Por otra parte, cuando los desequilibrios en la distribución de la riqueza alcanzan la magnitud que tienen en América Latina y esta situación resulta en que aproximadamente el 40% de la población viva en condiciones de pobreza; no podemos estar frente a un problema de naturaleza simplemente económica. Es evidente que en la sociedad tienen que existir mecanismos de poder político que permitan afrontar esta situación y buscar, frente a tales desequilibrios, una verdadera integración social. Por lo tanto, se debe buscar en los mecanismos constitutivos de ese poder político una base para entender y, posteriormente, aliviar los desequilibrios mencionados.

El poder político se funda sobre una estructura jurídico-legal que permite a los distintos grupos sociales expresar y pujar por la realización de sus necesidades y aspiraciones. Esta posibilidad de participar, y el aprovechamiento que de ella se haga, determina la representatividad que los distintos grupos sociales tengan en la definición del modus operandi de la sociedad y, por lo tanto, de cuán efectivamente ésta satisfaga sus necesidades. Desde esta perspectiva podemos hablar de pobreza política, como aquella situación sufrida por sectores de la sociedad civil que no cuentan con los elementos de poder (organización, representación, conciencia) ni con las condiciones básicas (educación, información, salud, ingreso) como para participar en el proceso de toma de decisiones que determina el futuro del país y su medio humano y material; manteniendo la posibilidad, por lo tanto, de ser sujetos activos de su propio desarrollo.

Por otra parte, el Estado es el más fundamental mecanismo de expresión del poder político. Esto es, a través de sus acciones - económicas y políticas - realiza y da cohesión a un proyecto político, que, por supuesto, no responde

/linealmente a

linealmente a un sólo grupo de intereses, pero que tiende a representar los intereses de los grupos con mayor poder relativo. Así, el Estado se convierte en un mecanismo de integración y sustento del orden político que se utiliza para impulsar un proyecto nacional, concretamente a través de la planificación - entendida como instrumentación técnica de un proyecto político - incide decisivamente sobre el orden económico y, por lo tanto, sobre la situación relativa de bienestar de los distintos grupos sociales. Vemos entonces, como una tercera característica del problema social es que sus soluciones son función del acceso diferenciado de los distintos sectores sociales a las instancias constitutivas y expresivas del poder político y, muy concretamente, al Estado.

La magnitud que tiene el problema social en la región y los fundamentos económico-estructurales y políticos de dicha situación lleva a pensar que una estrategia de desarrollo tendiente a superarlo necesariamente debe tener características globales o estructurales, en las que los 3 grandes componentes, el económico, el político y el social propiamente dicho, deben ser tenidos en cuenta simultáneamente.

Como conclusión lógica de lo anterior emerge, por una parte, la necesidad de conferir a las políticas sociales las condiciones suficientes para lograr que la estructura productiva y distributiva sea compatible con las metas de bienestar para las mayorías. Y por otra, surge la necesidad de que el poder político del Estado se sustente en una coalición social amplia donde los intereses de las mayorías estén debidamente representados y existan canales efectivos de comunicación entre estos grupos de la sociedad y los distintos estamentos del Estado. Por lo tanto, la política social no debiera ser en absoluto una acción compensatoria y subsidiaria del crecimiento económico. Más bien, debe entenderse como un conjunto de acciones que modifican los factores estructurales que están detrás del mercado, y que por su intermedio transforman las modalidades de asignación de recursos - además, de reorientar el gasto público - y del producto social con el objeto de, por una parte, favorecer con mayor urgencia a los más pobres política

/y económicamente,

y económicamente; y, por otra, crear las condiciones estructurales que aseguren un bienestar permanente y creciente para la comunidad en su conjunto.

O sea que el éxito de la política social depende de la coherencia técnica con que se enfrenten las condicionantes estructurales del problema social, como de la acción paliativa directa del Estado, y, de la voluntad política para llevar a cabo esta tarea. Lo "social", por lo tanto, no puede ser aislado de lo económico y lo político; a riesgo de diluirse en una acción fragmentaria que como resultado sólo tendrá el prolongar la situación de incertidumbre, marginalidad y pobreza en que viven más de 100 millones de latinoamericanos. En términos teóricos, sin embargo, se pueden distinguir dos áreas de preocupación para la solución del problema social; el de la coherencia y eficiencia técnica de las acciones destinadas a superarlo, y, el de la construcción y expresión de una voluntad política que acompañe y sustente dichas acciones. Dado que la preocupación central de este seminario gira en torno al primero de estos temas, en esta ponencia nos concentraremos sólo en él. Este hecho, sin embargo, de ninguna manera debe interpretarse como que los autores piensen que las consideraciones políticas deben ser relegadas a un segundo plano. Muy por el contrario, estamos convencidos que el cambio social sólo es posible si las grandes mayorías tienen acceso efectivo a los órganos del poder político, convirtiéndose así en sujetos activos del necesario proceso de cambios.

II. TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA SUPERACION DEL PROBLEMA SOCIAL EN AMERICA LATINA

Hemos planteado, entonces, que en una realidad económica y social compleja, multi-dimensional y, por sobre todo, interdependiente, como la que nos rodea, el "problema social" no puede pensarse en forma aislada. Cuando se intenta un análisis de las formas de superación del problema social en nuestra región, tenemos por lo tanto que incluir tanto la teoría y la práctica del desarrollo económico como la distribución de sus beneficios. En efecto, las concepciones que se tengan sobre el crecimiento económico, condicionan estrechamente las acciones tendientes a superar el problema y, viceversa, las acciones sociales pueden tener profunda influencia sobre la intensidad y las características del crecimiento.

1. Concepciones sobre la relación entre crecimiento económico y la superación del problema social

Es indudable que en la América Latina no existe una sola teoría y práctica del desarrollo económico y social. Muy por el contrario, a través de su historia, y según los países de que se trate, en la región se han implementado muchos y muy diversos proyectos nacionales de desarrollo que, por supuesto, han contado con diferentes bases de apoyo social y distintas modalidades de lograr sus objetivos. En un reciente documento del ILPES, "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe", se hace una extensa descripción de las diversas formas en que se ha manifestado la teoría y práctica de las políticas de desarrollo, o, como se les denominara en ese documento, de los distintos estilos de planificación prevalecientes en América Latina. En esta investigación el ILPES señalaba la existencia de cuatro estilos de planificación que, a su vez, definían las diversas teorías y modalidades de superar el problema social que hoy se practican en la región.

No es necesario repetir en esta ponencia el análisis de estilos de planificación que el ILPES hiciera en dicho documento. Pero, basándose en él, podemos distinguir entre dos grandes enfoques respecto a la relación entre crecimiento

/y superación

y superación del problema social. Cada uno de estos enfoques agrupa dos de los cuatro estilos de planificación que el ILPES reconociera. Además, en la presentación de estos enfoques sólo haremos referencia a la relación que se postula entre crecimiento y bienestar y, por lo tanto, a los mecanismos que de ella se deducen para lograr los objetivos sociales y de distribución del ingreso.

El primero de estos enfoques - basado en la teoría económica tradicional y, fundamentalmente, en su versión neoclásica - plantea una equivalencia mecánica entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, prioriza los objetivos de crecimiento. O sea, que este enfoque supone que el crecimiento a través de "efectos derrame" beneficia automáticamente a toda la población y, por lo tanto, que la forma más eficiente de superar el problema social es acelerando el ritmo de crecimiento. Sin embargo, este enfoque reconoce la necesidad de que el Estado - sin interferir en las decisiones del mercado respecto a la asignación de recursos - preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Así se acepta la existencia de una "política social" reducida a ciertas esferas y subsidiaria de los objetivos de crecimiento. La importancia y magnitud de estas políticas genera diferencias entre los diversos países que implementan o han implementado este enfoque; pero, en lo esencial, todos ellos confían en que el crecimiento - en el mediano o largo plazo - constituye la mejor solución al problema de la pobreza.

El segundo enfoque no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento y bienestar social y, por lo tanto, plantea la necesidad de que el Estado actúe e intervenga directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en la calidad de vida de la población y, muy particularmente, de los sectores de menores recursos. Dentro de este enfoque se encuentran diferencias respecto a la cantidad y profundidad de las transformaciones en la estructura económica, política y social que son necesarias para el logro de las metas sociales. En todo caso, se entiende que en la estrategia de desarrollo los

/objetivos sociales

objetivos sociales tienen un peso central, ya que ellos no provendrán automáticamente del crecimiento; y, además, que el Estado ocupa un rol esencial en la creación de condiciones que hagan viable la consecución de dichos objetivos.

2. Algunas críticas a la concepción neoclásica

Como ya dijéramos la primera de estas concepciones postula que el mercado - salvo en ciertas situaciones especiales - en forma libre y espontánea logra un nivel y composición del producto ideal. Esto es, como lo definió Pigou, una situación en que no existe ninguna alternativa de producción que pudiera ser obtenida mediante una reasignación de los recursos entre las distintas unidades productivas que lleve a la comunidad a una situación mejor que la establecida por el mercado. De esta definición se desprende el carácter "neutral" que debe tener la acción del Estado; ^{1/} de tal forma, que no interfiera en el proceso de asignación de recursos que brota de las relaciones de mercado. Cualquier intervención, se afirma, afectaría de tal forma a los miembros de la sociedad que aquéllos que "ganan" con los cambios producidos, son incapaces de compensar a aquéllos que "pierden" con dicho cambio y, por lo tanto, no existe una ganancia neta para la sociedad.

Creemos que esta concepción es criticable desde dos perspectivas: la primera, es su fundamento ético que pensamos es incompatible con los objetivos de igualdad y justicia social. La segunda, es que esa concepción no toma en cuenta las características de las estructuras económicas y sociales de América Latina.

^{1/} No desconocemos el reconocimiento que hace esta teoría de ciertas situaciones excepcionales en que se reconoce la necesidad de que el Estado intervenga. Estas situaciones serán descritas y comentadas en el tercer capítulo de este trabajo.

Nuestra diferencia en el plano ético con la teoría económica tradicional es simplemente nuestra negativa a aceptar el concepto de Bentham de que la suma algebraica de los intereses de los individuos es igual al interés de la sociedad; lo que conduce al planteamiento de que el individuo que vela por sus propios intereses sirve también a los intereses de la sociedad. Esta afirmación, además, se ve acompañada de una visión hedonista del ser humano, que lo mantendría absorbido completamente por la tarea de lograr para sí mismo un bienestar material individual cada vez mayor. A eso subordina su vida, rechazando una dimensión social-comunitaria que, para nosotros, es parte esencial del ser humano. Todo esto, de paso, da pie para que la teoría económica tradicional se sienta capaz de desligarse del problema distributivo. En efecto, al suponer que al ser humano no le reporta ningún "placer" el que un semejante más necesitado que él, satisfaga total o parcialmente sus necesidades, no existe ninguna razón por la cual se deben transferir recursos desde aquéllos que tienen sus necesidades satisfechas a aquéllos que no las tienen. En sus términos, la utilidad marginal del ingreso no es superior para los grupos más pobres y, por ende, la "utilidad social" no aumenta con dichas transferencias.

Vemos, por lo tanto como la concepción ética que subyace a la teoría económica tradicional - y, muy particularmente, a su vertiente neoclásica - es incompatible con un modelo o estilo de desarrollo socio-económico que tiene como motivación central la búsqueda de la igualdad de oportunidades para realizar en la forma más plena posible las verdaderas y múltiples dimensiones del ser humano. Estas consideraciones nuestras sobre lo "ético" en economía, y sobre el pensamiento de Jeremy Bentham, podrían a algunos parecer un poco anacrónicas. Sin embargo, ellas son de increíble actualidad. Durante estos últimos años, y particularmente en la América Latina, han resurgido con gran fuerza ideas utilitaristas que parecían haber quedado sepultadas por el enorme cúmulo de acontecimientos económicos del siglo XIX de la primera mitad del XX, y aplastados por la forma en que habían avanzado la filosofía y las ciencias sociales en general.

/Nuestra segunda

Nuestra segunda diferencia con la teoría económica tradicional se funda en la realidad de las raíces estructurales del problema social en América Latina. Como ya afirmamos, los países de la región presentan como una de sus características centrales una enorme heterogeneidad económica y social. Creemos que es esa heterogeneidad la que explica en buena medida la actual situación de desigualdad social y, además, constituye la principal barrera para su superación. La bajísima productividad económica de los estratos inferiores los condena a una situación de pobreza e insatisfacción de sus necesidades básicas. Por otra parte, como es sabido, la heterogénea y desigual distribución del capital productivo y de la calificación técnica y la educación en general introducen "segmentaciones" en los mercados del trabajo que le otorgan un carácter permanente a la desigual distribución original de los ingresos y la riqueza. Por último, la composición de la oferta de bienes de consumo final responden a patrones de demanda que derivan de una estructura distributiva altamente concentrada; reforzando así los actuales criterios de asignación de recursos materiales y humanos; y, en términos dinámicos, una modalidad del crecimiento económico concentradora y excluyente.

Esta esquemática presentación de la secuencia que existe entre la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas, la forma que adquiere la distribución de la renta, la estructura de la demanda, la composición de la oferta y la asignación de recursos, tiene como objetivo recordar la incapacidad del mercado para corregir estas desigualdades. De hecho, como ya dijéramos, el mercado en forma espontánea tiende a reafirmar y reproducir o agudizar la estructura existente en su consecuente injusticia e ineficiencia social. Esta situación es, por lo demás, evidente cuando se observa el resultado del crecimiento económico en los países de la región. Incluso en la época de mayor crecimiento y cuando se contó, además, con la acción correctora de los desequilibrios sociales por parte del Estado, como fue la década de los sesenta, el número de personas que no satisfacían sus necesidades básicas permaneció inalterado.

/Esto ocurrió

Esto ocurrió porque no se modificaron las condicionantes estructurales del problema del desempleo y subempleo; de los distorsionados precios del capital, de la concentración de la riqueza y otras tantas fuentes generadoras del problema social.

Por estas dos razones, entre otras que sería largo enumerar, estamos convencidos de que las estrategias de desarrollo basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado y en las esperanzas de un "efecto derrame" del crecimiento económico no serán capaces de eliminar las desigualdades sociales que hoy se manifiestan en la situación de pobreza, marginalidad e incertidumbre en que viven sumidos poco más de cien millones de latinoamericanos. La solución de los problemas sociales requiere de un proceso dinámico e inducido de cambio estructural - y, por lo tanto, de los procesos económicos y políticos básicos - que altere la relación que tienen los diversos estratos socioeconómicos entre sí y con la estructura productiva. Se trata, por lo tanto, de producir ciertos cambios fundamentales en la estructura socio-económica; de tal forma, de lograr un modelo socio-económico que permita la incorporación dinámica de todos los miembros de la sociedad.

3. Los requerimientos del cambio social

La realización de ese proceso de cambios requiere, por una parte, de una cierta racionalidad normativa de la dirección de las transformaciones y, por otra, de una acción planificada destinada a implementar el "modelo socio-económico" elegido. Es importante tener claridad y, repetimos racionalidad, en la tarea de definir los objetivos y los criterios que guíen las acciones destinadas a transformar la estructura socio-económica, de tal forma que ésta satisfaga las necesidades de toda la población. Se trata, por lo tanto, de llevar a cabo lo que la mayoría de las naciones latinoamericanas se han propuesto, pero todavía vagamente y sin todos los instrumentos necesarios, esto es, un esfuerzo integral y continuo para hacer frente a la situación de desigualdad social con su secuela de pobreza, marginalidad e incertidumbre.

/Las formas

Las formas y ritmo que adquiriera el proceso de cambio estructural dependerán de las características de la realidad social, económica y política de cada país. Es por lo tanto, imposible y poco deseable definir criterios comunes - salvo aquéllos de orden teórico-metodológicos - para la programación y realización de dicho esfuerzo.

En el ámbito teórico-metodológico, sin embargo, estamos convencidos que aún hay muchas tareas por desarrollar. Particularmente en lo que se refiere a una definición multidisciplinaria de la teoría del desarrollo económico y social. Esto nos obliga a pensar en una versión integrada o (como ya a principios de los setenta planteara las Naciones Unidas) unificada del desarrollo donde el crecimiento económico y el progreso social, no sólo se entiendan como mutuamente interdependientes; sino que, además, se relacionen orgánicamente en un proceso integrado de desarrollo.

En lo que sigue nos concentraremos en la discusión de las condiciones que exige una integración de las problemáticas económica y social. Se tratará de analizar las implicancias sociales de las políticas económicas y la dimensión económica de las políticas sociales. Este análisis, confiamos, contribuirá a enmarcar los grandes temas incluidos en el campo de la interrelación que existe entre los aspectos económicos y sociales en la planificación y en la adopción de políticas de desarrollo.

III. LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLÍTICA ECONOMICA

1. Antecedentes generales

Las políticas económica y social, ya sea en forma directa o indirecta, tratan de lograr el mismo fin, esto es, el desarrollo del bienestar y de las potencialidades del ser humano. Debiera ser evidente, por lo tanto, que la política económica tiene implicaciones sociales y que, a la vez, las políticas sociales tienen una dimensión y unas implicaciones económicas de una profundidad que no puede desconocerse o minimizarse. Estos relacionamientos, tan obvios, han estado, con frecuencia, bastante ausentes del proceso de planificación en la América Latina, y, en general de la adopción de las políticas económicas y sociales, las cuales se formulan, por lo general, sin tenerlos en cuenta adecuadamente.

Trataremos de hacer resaltar la importancia de los vínculos entre lo económico y lo social, señalar cuáles son los más importantes aspectos que deben ser tenidos en cuenta, y advertir sobre los campos de investigación y de toma de decisiones que parecen más prioritarios en el avance hacia la definición de un enfoque integrado del desarrollo económico y social. Es natural que aquí no trataremos de mencionar todas las relaciones posibles, ni mucho menos tratar cada una de ellas en profundidad.

El problema económico es, de hecho, un problema social; tanto en su naturaleza, como en sus condicionamientos y consecuencias. Es, por lo tanto, imposible pensar en los dos temas por separado. Sin embargo, la práctica de la política económica - fuertemente influida por la teoría económica tradicional - ha menospreciado la importancia de este relacionamiento.

En sus efectos sociales, pueden distinguirse tres tipos de política económica: aquéllas que tienden a afectar la distribución primaria del ingreso, las que tienden a corregir las diferencias entre costos o precios privados y sociales y, por último, las que tradicionalmente se llaman políticas económicas, o sea las

/relacionadas con

relacionadas con el logro de objetivos tales como el crecimiento, la estabilidad de precios, etc., y que tienen implicaciones sociales por la participación natural que tienen los miembros de la sociedad, incluyendo los más pobres, en la prosperidad o en el marasmo de la economía.

Todas estas políticas, como ya dijéramos, pueden aliviar el problema social a través de aumentar el nivel de ingreso y, por lo tanto, la capacidad de consumo de satisfactores de los grupos de menores ingresos. En relación al objetivo específico de redistribución al ingreso, existen múltiples formas de lograrlo: por ejemplo, las que redistribuyen directamente los recursos primarios, las que transforman la estructura de oferta incentivando la producción de bienes consumidos por los grupos de menores ingresos; las tecnológicas que inducen un mayor uso de mano de obra no calificada, etc. Todas éstas tienen como común denominador el hecho de que aumentan la capacidad de consumo de los grupos más pobres en el corto plazo. Todas también, tienen profundas relaciones, recíprocas, con las decisiones de inversión de la comunidad, con la forma en que esas inversiones se realizan, y con los tipos de producción que se logran en el proceso de inversión-ahorro.

Por ejemplo, para lograr el objetivo de fomentar en forma dinámica la capacidad de consumo de satisfactores de necesidades básicas de los grupos de menores ingresos la redistribución no debe entorpecer el ritmo de crecimiento, o por lo menos debe asegurar que, en el largo plazo, el nivel de ingreso de los grupos más rezagados no se vea disminuido en términos reales respecto de los que hubiera sido de no mediar la intervención redistributiva. Del mismo modo, es necesario que la estructura productiva, tanto en el tipo de tecnologías que utiliza como el tipo de bienes que produce, se vaya adecuando a las capacidades (recursos humanos) y necesidades (estructura de la demanda) de los grupos de menores ingresos, pero tratando de que con ello no se afecte negativamente la productividad promedio de la economía.

/Es necesario

Es necesario hacer énfasis en el hecho de que dentro de los satisfactores de necesidades básicas incluimos el empleo. No sólo por su capacidad de generar ingresos, sino por su carácter creativo e incorporador del individuo a la comunidad. El trabajo tiene la capacidad de desarrollar la potencialidad del ser humano, por lo tanto, de completarlo, de realizarlo. A la vez, cuando el individuo desarrolla una labor socialmente útil satisface su necesidad de afectividad social o de pertenecer y formar parte de una sociedad o grupo del cual depende y al cual contribuye. Por lo tanto, no se trata de cualquier empleo, sino de uno que le permita al ser humano desarrollar sus potencialidades y, que tenga frutos socialmente útiles.

Hechas estas consideraciones generales pasaremos a discutir en forma resumida y a modo de ejemplo, las implicaciones sociales de diversos tipos de política económica.

2. Las políticas económicas que transforman la distribución primaria del ingreso

Este tipo de políticas son las que modifican las condiciones determinantes de la repartición original del ingreso. Por lo tanto, se concentran alrededor de las fases de generación y apropiación de los ingresos y su resultado es permanente; esto es, una vez producida la transformación ésta - de no mediar nuevos cambios - permanece en el tiempo. Es indudable, que ésta es la forma más directa, efectiva y permanente de mejorar la situación de los grupos de menores recursos. La duda que persiste respecto al uso de estos mecanismos - además, de las fundamentales condiciones de tipo político - es su efecto sobre la tasa de crecimiento. Examinaremos brevemente cuál es la situación - en este sentido - de las cuatro áreas de intervención que dispone el gobierno para lograr una redistribución de los ingresos.

/a) La propiedad

a) La propiedad y el control de los activos: ésta es el área fundamental ya que ella determina en alto grado la forma en que los ingresos de la sociedad se distribuyen entre las personas. En América Latina, la consideración de la distribución de los activos es especialmente importante ya que todas las investigaciones sobre el tema señalan que su concentración es mayor que la de los ingresos y, a la vez, que es la causa principal de la concentración de estos últimos.

Los cambios en la propiedad y control de activos pueden lograrse a través de una redistribución de los activos existentes o, lo que es políticamente menos conflictivo, en forma dinámica a través de cambios en el patrón de acumulación, que es lo que determina el crecimiento de los diferentes activos a través del tiempo.

La redistribución de los activos existentes se puede hacer a través de la colectivización o de la redistribución de éstos hacia los grupos de menores ingresos. Ambas modalidades han sido probadas en América Latina, con resultados muy diversos. Respecto a su relación con el crecimiento económico, quizás las únicas lecciones comunes que se pueden derivar de estas experiencias es que, en lo que se refiere a las empresas públicas, la eficiencia de éstas depende en gran medida de la claridad con que sean definidas sus funciones, sean éstas de acumulación financiera; de consolidación y/o fomento del desarrollo o de distribución del ingreso. Existen muchos ejemplos exitosos en el cumplimiento de cada una de estas funciones. Pero también existen múltiples historias de fracasos que imponen cargos, a veces muy gravosos, sobre el fisco. En todo caso, en la medida en que la función de la empresa pública sea clara y, por supuesto, conveniente para los estratos de menores ingresos, pareciera que ésta puede cumplir eficientemente su rol social.

En lo que se refiere a la transferencia de activos hacia los grupos más pobres, la principal lección parece ser que este proceso es insuficiente e indeseable - desde la perspectiva del crecimiento e, incluso, de la distribución -

/sin ir

sin ir acompañada de programas de asistencia técnica, financiera y de provisión de recursos complementarios a la producción. Es indudable, que los grupos de menores ingresos no sólo no disponen de menos medios de producción, sino también de menos capital - en el amplio sentido de la palabra - del necesario para la inversión y para sostener el proceso de producción. Por lo tanto, a no ser que éstos le sean provistos la producción mermará e, incluso, el nivel de ingreso de los grupos presuntamente favorecidos puede verse disminuido.

La redistribución dinámica de activos, por otra parte; o sea, la reorientación del patrón de inversiones de la economía puede ser impulsada o inducida por el gobierno a través de una gradual socialización de los activos; o, a través de políticas de apoyo a las inversiones directas destinadas a elevar los ingresos más bajos.

La alternativa de socialización en el tiempo caracteriza lo que, probablemente en forma inconciente, ha venido ocurriendo en América Latina. Esto es, una participación creciente del sector público en la tasa de inversión y, en algunos casos, la imposición de restricciones al desarrollo del sector privado en ciertas áreas. Desde un punto de vista distributivo y de crecimiento esta alternativa está sujeta a las mismas condiciones ya descritas para las empresas públicas, esto es, depende de la eficiencia productiva y de quiénes son los beneficiarios directos e indirectos de la actividad de éstas. En todo caso, debe señalarse que en América Latina la inversión pública - aunque casi siempre financiada con impuestos - ha sido un complemento - y no un sustituto - a la inversión privada. Como lo demuestra el caso reciente de algunos de los países del cono sur, disminuir la tributación, y con ésta la inversión pública, implica una disminución en la tasa global de inversión. Esto, como nos dice todo texto introductorio a la economía, ocurre porque la propensión a ahorrar el ingreso adicional indudablemente es menor de la unidad. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el aumento en la tasa de inversión pública ha propulsado el crecimiento económico.

/Por otra

Por otra parte, como ya se adelantara, las políticas de apoyo a las inversiones directas de los grupos de menores ingresos tienden a superar otra de las causas fundamentales de la pobreza en América Latina. Esta es la falta de acceso que éstos tienen al capital físico y financiero, a la adquisición de capital humano, a la infraestructura y a un amplio conjunto de insumos complementarios. Se trata, por lo tanto, de corregir los factores que hacen perdurar esa falla estructural y, de esta forma, beneficiar directamente al grupo-objetivo; a la vez que se generan las condiciones para que éste aumente progresivamente su nivel de ingreso. Este tipo de acción, que tiene un bajo costo político, puede obtener excelentes resultados desde el punto de vista redistributivo. En términos de su efecto sobre el crecimiento, éste dependerá de la productividad relativa del capital en las alternativas redistributivas respecto a las otras posibilidades de inversión en la economía.

Dentro de las alternativas de inversión mencionadas en el párrafo anterior se debe considerar también la de capital humano. Algunos sostienen que los patrones de concentración en las destrezas humanas son una causa tan importante en la desigualdad de ingresos como lo es la concentración de activos físicos. Reconociendo la enorme importancia de la educación y - sobre todo si ésta adquiere un carácter funcional estrictamente ligado a los requerimientos que brotan del patrón de asignación de recursos -, nos parece que esta política - como todas las otras así llamadas "sociales" - implementada en forma aislada es claramente insuficiente. Esto porque, al no cambiar la estructura productiva, no se afectaría la demanda por capital humano, manteniendo así el heterogéneo mercado laboral con sus "bolsones" de baja productividad y subempleo que inevitablemente redundan en bajos ingresos.

Estas alternativas de inversión directa en el grupo-objetivo en parte incorporan las políticas sociales tradicionalmente aceptadas y, por lo tanto, volveremos sobre ellas más tarde. Además, debieran incorporar, cosa que en la

/región no

región no se ha hecho con la suficiente frecuencia, políticas tendientes a apoyar al sector informal urbano y al sector tradicional rural. La enorme importancia de estas políticas - desde la perspectiva redistributiva y de crecimiento - ha sido debidamente señalada por el PREALC y no creemos que sea el caso repetirlo. De todas formas, queremos señalar que éste es probablemente una de las formas más efectivas para avanzar hacia la satisfacción dinámica de las necesidades básicas, sobre todo, si se considera el ambiente político hoy predominante en América Latina.

Por último, debemos plantear que desde la perspectiva de la teoría económica - incluso la tradicional - la alteración de los patrones de concentración de activos constituye un instrumento importante para promover objetivos redistributivos. Incluso más, trabajos empíricos como los desarrollados, entre otros, por Irma Adelman, han demostrado que es la única forma de lograr una modalidad de crecimiento equitativo.

Sin embargo, la teoría económica tradicional ha descuidado esta área, concentrándose casi exclusivamente en las cuestiones referentes a la fijación de precios relativos de los factores y el empleo. Lo anterior es particularmente extraño si se considera que las políticas de redistribución de activos - al contrario de otras - cumplen con las premisas básicas de la teoría tradicional de asignación de recursos. Esto es, no tienen un efecto directo sobre el sistema de precios, ni sobre el libre funcionamiento del mercado. Por lo tanto, en términos del análisis walrasiano, este tipo de políticas permiten conciliar la eficiencia técnica y económica con la eficiencia social.

b) La acción directa sobre el mercado de los factores de producción está encaminada, normalmente, a variar los precios y/o los niveles de utilización de los factores, transformando de esta forma, el nivel de ingresos que éstos perciben. Desde un punto de vista social, el objetivo de esta política sería aumentar el nivel de empleo y/o el salario de los grupos de menores ingresos. Como ya se ha

/dicho, en

dicho, en América Latina una mayoría de quienes no satisfacen sus necesidades básicas cuentan con un empleo, pero dedican una fracción menor del tiempo y del esfuerzo (humano y técnico) necesario para generar un ingreso adecuado con la SNE (Satisfacción de las Necesidades Básicas). Se trata, por lo tanto, de subempleados más que de desempleados - aunque esta situación también afecta en una mayor proporción a los grupos de menores ingresos - que necesitan aumentar su renta. Esto se puede lograr a través de la creación de empleos más productivos o del aumento de los salarios reales. Esto último, sin embargo, si no se basa en lo primero normalmente tiene un efecto negativo sobre el nivel de empleo, resultando, por ende, en un saldo incierto sobre el nivel de ingreso agregado de los más pobres.

Las políticas de intervención en el mercado de factores tradicionalmente implementadas en América Latina han tenido muchas veces un efecto negativo sobre el nivel de empleo. Estas políticas han sido fundamentalmente de dos tipos: las que afectan al nivel de salarios (salarios mínimos e impuestos a la planilla de pagos) y las que inciden sobre el costo del capital (tipo de cambio, aranceles o cuotas de importación y tasa de interés). Es posible señalar que tanto las políticas de salarios mínimos y de impuesto por planilla, como las de subsidio al capital - por la vía crediticia, arancelaria o de subvaluación del tipo de cambio - tienden a crear una distorsión en el mercado de factores que redundan en un estilo de crecimiento más intensivo en el uso de capital que lo que la dotación relativa de recursos en América Latina justifica.

Las políticas mencionadas, por lo tanto, han tenido un efecto negativo sobre el nivel de empleo. Sin embargo, su sustitución o eliminación también debe considerarse posibles repercusiones sociales.

En efecto, en lo que se refiere a políticas que afectan el nivel de salario o el costo del trabajo, debe señalarse que aunque probablemente, han tenido un impacto negativo sobre el empleo, indudablemente, han beneficiado en forma

/significativa a

significativa a la población empleada en el sector formal de la sociedad. Una disminución en el salario real sólo tendrá un efecto redistributivo si la elasticidad de sustitución técnica entre factores es superior a uno. Ahora bien, las condiciones tecnológicas prevalecientes en América Latina, particularmente en el sector formal, harían pensar que dicha elasticidad es inferior a la unidad y, por lo tanto, la eliminación de la política de salarios mínimos sólo produciría una redistribución al interior de la clase trabajadora.^{1/} Esto es, si es que el sector formal efectivamente contrata a los niveles del salario mínimo. En muchas ocasiones no pareciera ser éste el caso, ya que - para disminuir el costo de rotación de personal - el empresario opta por pagar un salario superior. Evidentemente esto reduce significativamente el impacto de una política de liberalización de salarios. En todo caso, ésta es una área donde prácticamente no existen investigaciones que permitan sacar conclusiones definitivas sobre tan importante cuestión. Por otra parte, las políticas que tienden a disminuir el costo del trabajo - vía disminución en leyes sociales - afectan negativamente el financiamiento del sector público. Esto podría redundar en inflación, una disminución en los servicios sociales del sector público o en otro tipo de soluciones - aumento de impuesto a la renta o disminución en el gasto en renglones que no afecten a los más pobres - que no tengan un impacto social negativo.

Por último, también en lo que a salarios se refiere, en varias ocasiones la literatura ha planteado la posibilidad de crear puestos de empleo público - que además podrían producir bienes o servicios sociales - a un nivel de salario

^{1/} Conviene recordar que lo que realmente importa para definir el efecto empleo de la política salarial es la elasticidad-precio de la demanda por trabajo. Ahora bien, Cline entre otros, ha señalado que la eliminación o disminución del salario mínimo puede aumentar el pago total por salarios y el empleo en el sector moderno, y mejorar la igualdad de distribución entre los trabajadores de los sectores moderno y tradicional - aún si la elasticidad de sustitución es menor que la unidad - siempre que la elasticidad de sustitución sea superior a la participación del capital en el sector moderno. A su vez, este argumento ha recibido una serie de críticas que sería largo enumerar aquí.

mínimo adecuado a la SNB. O, en su defecto, subsidiar el salario libre privado de tal forma que éste alcance dicho nivel. Esta solución, al no introducir distorsiones en el mercado de factores, tiene la doble ventaja de aumentar el nivel de empleo y, probablemente, el nivel de ingreso de, por lo menos, algunos de los empleados. A pesar de su gran atractivo teórico, sin embargo, el tema no se ha expresado en estudios empíricos que permitan conclusiones sobre su viabilidad. En todo caso, los pocos estudios conocidos, hacen pensar que desde un punto de vista fiscal, al menos, esta alternativa parece factible. Para el caso chileno, por ejemplo, un reciente estudio indica que bastaría con el 4% del ingreso público para financiar - a un nivel de ingreso adecuado para la SNB - a toda la fuerza de trabajo desempleada.

Por otra parte, las políticas de subsidio al capital se entiende como una forma de impulsar el crecimiento y por esa vía el empleo. Sin embargo, hay modalidades de fomento del crecimiento más acordes con la dotación de recursos, por lo tanto, más eficientes y con mejores resultados en términos de empleo. Un caso de este tipo podría ser el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Por ejemplo, en Colombia y Ecuador se han realizado estudios de casos que demuestran la viabilidad de generar empleo productivo con una inversión de 1 000 a 1 500 dólares por puesto de trabajo, lo que es varias veces inferior al promedio de los sectores más modernos y sofisticados. Otro estudio de PREALC para Bolivia demuestra que la sola desconcentración del crédito subsidiado tendría un importante efecto sobre el empleo.

Por último, se debe recordar el carácter altamente heterogéneo que tiene el mercado de capitales en los países de la región. Esto, normalmente, redundaría en la existencia simultánea de una subvaluación del precio del capital en el sector moderno, unido a una sobrevaluación de su precio en el sector informal y tradicional. Dicha situación discrimina contra el uso del trabajo en dos formas: induce a un mayor uso de capital en el sector moderno e inhibe la expansión de los

/sectores de

sectores de pequeña y mediana industria que hace un uso más intensivo del trabajo. Por lo tanto, una política socialmente (y económicamente) acertada respecto al costo del capital debiera situarlo a un nivel adecuado a la dotación de recursos a nivel nacional y, además, preocuparse por homogeneizar el mercado o, aún más de introducir condiciones preferenciales a favor del pequeño y mediano productor.

c) Muy relacionado con el aspecto anterior está la tercera forma de política redistributiva que se relaciona con la tecnología. El estado de la tecnología determina - entre otras cosas - el nivel de producción total y el grado de sustitución entre factores. Ello afecta directamente la generación de ingresos en el mercado de factores y los precios relativos en el mercado de bienes, produciendo un impacto inmediato sobre la distribución del ingreso y la disponibilidad de bienes y servicios.

Sin embargo, como ya se ha dicho - y varios estudios lo han demostrado - el cambio tecnológico puede tener un efecto negativo sobre la situación de los grupos de menores ingresos. Esto sería así, porque se promueve la producción de bienes que no corresponden a las necesidades de los más pobres y/o porque el proceso productivo no es adecuado a la dotación de recursos existentes. En general, la falta de política tecnológica en la región - aunque debe reconocerse una preocupación creciente en torno al tema - ha significado que la tecnología sea adquirida en países con dotaciones de recursos y estructuras de la demanda muy diferentes a las de la región latinoamericana, y por lo tanto, su uso ha tenido un impacto negativo sobre la cuestión social.

Esta situación ha estimulado a diversos Estados a asumir un rol más efectivo en la investigación, difusión e información sobre las tecnologías disponibles; y en la producción de bienes de capital. Sin embargo, debe recordarse que en los países de la región se invierte solo entre 0.15 y 0.30% del producto en investigación, difusión y producción de tecnología. Esta cifra es extraordinariamente baja si se le compara con el 1 o 2% que se gasta en las mismas actividades en los países desarrollados.

/No es

No es ésta la oportunidad para repetir las importantes sugerencias que el ILPES ha hecho respecto a la forma en que se debe vincular la política de ciencia y tecnología con el proceso de planificación. Queremos señalar, sin embargo, que este vínculo nos parece indispensable para fomentar un desarrollo tecnológico acorde con las necesidades sociales de los países de la región.

d) Modificación de la estructura de oferta de bienes y servicios. En este caso, el gobierno - fundamentalmente a través de su política de gasto e inversión - trata de reorientar la producción en favor de bienes que son producidos por empresas que usan tecnologías intensivas en el uso de mano de obra y que, además, no presentan altos grados de concentración. Además, se tratará de inducir la generación de una estructura de oferta adecuada a la satisfacción de necesidades básicas.

En general, los gobiernos de la región han utilizado este criterio para la definición de su política de gasto sólo en el caso de la inversión pública. Este criterio, sin embargo, podría ampliarse hacia el impulso de aquellos sectores privados que cumplan con las condiciones planteadas; entre los más propicios para este efecto figuran, la construcción, la agricultura, la agroindustria y los servicios básicos.

Una experiencia interesante en este sentido, es la de la política de precios de sustentación y compra de alimentos básicos por el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica. En este caso fue visible que aquellos productos agrícolas que se vieron beneficiados por esta política fueron los mismos que aumentaron su producción a un mayor ritmo. Sin embargo, en algunos casos - el sorgo, por ejemplo - los productos no eran consumidos directa ni indirectamente por los grupos de menores ingresos; y, en otros - el arroz, por ejemplo - aunque eran un alimento básico para dichos grupos, no eran precisamente los que eran producidos en predios pequeños y medianos, ni los más intensivos en el uso de mano de obra. La incorporación de estas consideraciones al proceso de selección de los rubros de producción beneficiados por la política de gasto público podría haber aumentado considerablemente la irradiación social del crecimiento de la producción.

/Además de

Además de las políticas anteriores, el gobierno puede lograr resultados similares sobre la estructura de oferta a través de los impuestos indirectos y/o controles a la producción de bienes suntuarios. Aunque la literatura ha demostrado la dificultad que existe para definir los bienes suntuarios, esta vía podría constituir un interesante camino para promover una conveniente reasignación de recursos. Sin embargo, todavía se necesita bastante investigación adicional a la ya existente sobre qué bienes priorizar y cuáles restringir; y sobre los efectos que esta intervención tiene sobre la asignación eficiente de recursos y sobre el crecimiento económico.

Todo lo anterior indica el gran potencial redistributivo que tienen las políticas del sector público, así como, a la vez, las insuficiencias en términos de investigaciones empíricas que hoy existen y la necesidad de superarlas para que el logro de los objetivos sociales de la política redistributiva sea compatible con el crecimiento económico y la satisfacción dinámica de las necesidades básicas.

3. La corrección de las imperfecciones del mercado

Incluso la teoría económica tradicional reconoce la incapacidad del mercado para asegurar, en ciertas circunstancias, una asignación eficiente de los recursos. Entre las imperfecciones del mercado, está por ejemplo, la existencia de mercados de empleo y de capital no homogéneos y segmentados. En este punto, sin embargo, nos limitaremos a comentar aquellas situaciones que todas las escuelas de economía aceptan y declaran indeseables y, por lo tanto, debieran motivar algún tipo de intervención. El resto de las situaciones ya han sido discutidas o lo serán en las secciones que siguen. Dado el amplio conocimiento y acuerdo que existe sobre estas "áreas de intervención" pública, no profundizaremos en ninguna de ellas, sino sólo las mencionaremos a modo de recordatorio. Ya que pensamos que, en general, existe conciencia sobre la necesidad de actuar en estos planos, aunque se haga muy poco al respecto.

/a) Los mercados

a) Los mercados que presentan algún grado de concentración o centralización, pueden conducir a una mala asignación de los recursos y a una inequitativa distribución de ingresos. La teoría económica tradicional sugiere la acción directa para reestructurar el mercado en cuestión o la aplicación de impuestos para igualar el costo marginal privado al social. No obstante, la claridad teórica que existe en torno a los perjuicios de la concentración, ésta se sigue manifestando con caracteres graves particularmente en la industria moderna y en los sistemas financieros de los países de la región.

Es claro, también, que la concentración y/o centralización de la producción o de la demanda no sólo genera problemas económicos y distributivos, sino además, otorga herramientas de poder político a los grupos que detentan el poder económico que les permite perpetuar sus privilegios.

b) El segundo caso de intervención aceptado por la teoría microeconómica tradicional y, que en nuestra región, aparece estrechamente vinculado al anterior, es el de la existencia de economías de escala. En la medida que existan retornos crecientes a escala, o sea que el costo marginal sea inferior al costo promedio, al país le convendría aumentar la producción (si hay mercado para sus productos) de esta forma hasta el punto en que el costo marginal sea igual al producto marginal. Para este efecto, sin embargo, probablemente se tendrá que subsidiar la producción de tal forma de cubrir la diferencia entre el costo marginal y promedio.

La existencia de economías de escala es frecuente en la industria moderna. Esto, sin embargo, por restricciones en el tamaño del mercado normalmente conduce a la existencia de situaciones monopólicas u oligopólicas. Sólo con esta estructura de oferta la o las firmas están en condiciones de expandir su producción, por lo menos, hasta el punto donde los costos marginales superan el promedio. De

/esta forma,

esta forma, se aprovecha positivamente la economía de escala, pero sus frutos normalmente no son percibidos por la población. Por lo tanto, la existencia de economías de escala en mercados pequeños constituye una de las barreras fundamentales para la existencia de mercados competitivos.

c) Un tercer caso es el de los bienes públicos; para los cuales se sugiere un precio cero y que, por lo tanto, son naturalmente provistos directamente por el Estado o a través de subsidios estatales a la empresa privada encargada de producirlos y ofrecerlos. El aire puro, los parques, la defensa y seguridad de la población son ejemplos claros de este tipo de bienes.

Los Estados de América Latina siempre han provisto directamente algunos bienes públicos beneficiando con ello a toda la población. Es claro, sin embargo, que no toda la población tiene igual acceso o interés por "consumir" determinados tipos de bien público. La construcción de caminos, playas públicas, cierto tipo de infraestructura básica, etc., beneficia sólo a la población que vive o transita por el lugar en que fueron construidos. Cuando existe una gran desigualdad territorial en la provisión de estos bienes públicos - como lo demuestran con claridad las ciudades latinoamericanas, esos gastos del Estado pueden convertirse en una fuente adicional de concentración del ingreso y el bienestar. Esta realidad debiera motivar el desarrollo de técnicas de evaluación del impacto social de los bienes públicos, para así poder priorizar aquellas actividades que benefician más directamente a los grupos de menores ingresos.

d) Otra área de intervención aceptada por la teoría económica tradicional es la que tiene que ver con la existencia de externalidades en la producción o el consumo de bienes o servicios. Un caso típico de externalidades en la producción es la explotación de ciertos recursos naturales, donde la concurrencia de un gran número de productores tiende a aumentar el costo de cada uno en particular

/(la pesca,

(la pesca, por ejemplo). Otro de estos casos es la educación, donde la teoría económica postula que el costo social de la educación es inferior al costo privado por la mayor contribución a la sociedad que puede hacer un individuo con más alto nivel educacional. Por otra parte, existe todo el problema medioambiental que, en gran parte, es generado por externalidades a la producción y al consumo de ciertos bienes.

En todos estos casos la teoría económica propone la intervención del Estado para hacer equivalentes - mediante impuestos y/o subsidios y/o mediante la acción directa - el costo privado al social. Al igual que en el caso de la provisión de bienes públicos, el aprovechamiento - mediante subsidios - de externalidades positivas o la compensación - financiada por impuestos - de externalidades negativas puede en ocasiones agravar los desequilibrios sociales existentes. Un claro ejemplo de esto es la enorme preocupación de los Estados de la región para masificar la educación superior gratuita o altamente subsidiada, lo cual es aprovechado preponderantemente por los grupos de mayores recursos de la sociedad.

Vemos como la lista de situaciones en que la teoría económica propone la intervención del Estado tiene cierta potencialidad para elevar el bienestar general de la población. Sin embargo, en general, estas formas de intervención no están siempre guiadas por criterios de equidad y, por lo tanto, no siempre conducen a una distribución más igualitaria de los ingresos. En América Latina, probablemente, algunos tipos de intervención han tendido a reforzar en vez de disminuir las desigualdades sociales.

4. Las políticas económicas tradicionales

Dentro de este contexto, se pueden identificar las medidas de política económica diseñadas y ejecutadas para influir sobre diversas variables cuantitativas en función del objetivo de "crecimiento con estabilidad". La consecución de este objetivo trae aparejado un impacto social. La explicitación de cuál es este impacto social es útil para avanzar en la búsqueda de un modelo de crecimiento económico que además, marche hacia el logro de objetivos de equidad y superación de los problemas sociales.

a) Las políticas de fomento a la producción y el empleo

El principio básico que hasta el momento ha definido la orientación de estas políticas en la región es la de lograr un adecuado nivel y estructura de la inversión - tanto pública como privada. Esto debiera conducir a un crecimiento, lo más alto posible, del producto, dada la disponibilidad de recursos. Según la forma que adopten esas políticas, se producirá una determinada distribución entre los diversos factores de producción.

Para estos efectos, el Estado recurre a mecanismos que pueden ser agrupados en dos grandes bloques: los de inversión directa, sea ésta productiva, de infraestructura o de capital humano; y, los de inducción del comportamiento de los agentes privados: impuestos y subsidios, restricciones al comercio exterior, política crediticia, etc. Por estas dos vías principales el Estado ha tenido en América Latina gran ingerencia en la definición de las características de la inversión. Esta, a su vez, es determinante tanto del nivel y la composición del producto, como del nivel y la estructura del empleo y las remuneraciones. Por lo tanto, afecta directamente la distribución del ingreso. Además, como ya se señalara en la sección anterior, la inversión define el estilo de desarrollo y, por lo tanto, las características dinámicas y de equidad que pueda adquirir el sistema.

La decisión de qué producir (si se incentiva la producción de bienes de consumo masivo o de bienes suntuarios, de bienes para exportación o consumo interno y en qué proporción, la producción industrial con un alto valor agregado o la producción de materia prima con escaso valor agregado,

/por ejemplo)

por ejemplo) amplía o restringe la capacidad de consumo de la población de menores recursos de acuerdo a los niveles de empleo e ingreso que se generen y a la gama de bienes que ponga a su disposición.

Por otra parte, la tecnología con que se decida producir, determina la proporción en que se utilizarán los factores productivos básicos, vale decir, el nivel de empleo y la distribución del ingreso que genere cada nivel de actividad.

Por último, la propiedad de los medios de producción que se benefician con las nuevas inversiones públicas o con el incentivo público para aumentar la inversión privada, refuerza o altera los patrones de distribución del ingreso definidos en el proceso productivo, en tanto define el destino de los excedentes o utilidades generados por la actividad en cuestión.

Este conjunto de relaciones determina en buena parte, los niveles y estructura del empleo y del ingreso y, a su vez estos últimos, influyen definitivamente sobre la estructura de la demanda.

Por lo tanto, la política económica que directa o indirectamente busque guiar el proceso de inversión privada y, además, complementarlo con inversiones públicas tiene un gran impacto sobre la estructura social. Ahora bien, es indudable, y numerosos casos latinoamericanos lo comprueban, que la estructura económica y social que ha brotado después de décadas de intensa intervención pública deja mucho que desear desde el punto de vista de la equidad social. De esto, sin embargo, no se puede concluir que el Estado no debiera intervenir. Muy por el contrario, en una situación de distribución desigual del ingreso - como la que caracteriza a la región - la desaparición del Estado como factor que influencia la inversión llevaría a mayores grados de desigualdad. Esto ocurriría porque la única "señal" con que se contaría para asignar los recursos sería la estructura de prevaleciente demanda que, a su vez, es un claro retrato de las desigualdades existentes y que representa fundamentalmente las preferencias de los grupos de mayores ingresos.

/Es necesario,

Es necesario, por lo tanto, la acción pública para guiar el proceso de inversión y de crecimiento. Esta acción, sin embargo, debe contemplar los objetivos redistributivos y las condiciones necesarias para lograrlos tal cual fuera presentado al principio de este capítulo.

b) Las políticas de ingreso y gasto fiscal

Tal como hemos señalado, son en parte utilizadas para corregir una serie de fenómenos de naturaleza económica que el mercado, por sí mismo, no es capaz de afrontar. Entre ellos se encuentran actividades que inciden directamente en el ámbito social, tales como, la educación y la salud; y, otras que inciden en forma indirecta.

La política fiscal afecta de dos maneras el problema social. La primera, como ya lo hemos señalado, depende del destino del gasto. La segunda del origen del ingreso fiscal o sea de la estructura impositiva.

i) En lo que se refiere a las fuentes del ingreso público o políticas tributarias se han realizado varios estudios de incidencia tributaria que tratan de establecer la forma en que los impuestos afectan a los distintos grupos sociales ya sea por su efecto sobre los ingresos que perciben o sobre los gastos que realizan. Estos estudios han permitido definir con relativa claridad las condiciones que podrían conducir a una estructura impositiva equitativa. Entre ellas se pueden mencionar:

- Se debe aumentar la proporción del ingreso fiscal total que provenga del impuesto personal sobre la renta. Este es, sin duda, el impuesto más progresivo, pero, por lo común representa una reducida fracción de la recaudación total.

- Igual cosa podría señalarse para los impuestos sobre la propiedad. En general, éstos tienen una escasa ponderación en los países de la región. Particularmente importante, en este ítem es el diseño de sistemas adecuados de impuesto a la tierra, de tal forma de mejorar el uso de la tierra y disminuir la renta económica que se deriva de la mera propiedad de este activo.

- En general, los impuestos al consumo - que hoy financian una fracción significativa del gasto - tienen un carácter regresivo, esto es, recaen con más fuerza sobre los grupos de menores ingresos.

/- Los impuestos

- Los impuestos sobre las ventas parecen tener un carácter neutral. En todo caso, la neutralidad, cuando se trata de corregir la actual distribución de los ingresos, tiene un carácter regresivo.

- Se debe incrementar la participación de los impuestos a la herencia y a las donaciones que actualmente conforman un porcentaje insignificante de la estructura impositiva. Esto es particularmente importante ya que las herencias y donaciones constituyen un privilegiado mecanismo institucional de transferencia de la desigualdad.

Los mencionados estudios coinciden en señalar además el carácter regresivo que tiene la carga tributaria en la mayoría de los países de la región. Es indudable que estas afirmaciones de orden general deben ser validadas y especificadas para la realidad de cada país. Por lo tanto, las investigaciones realizadas que, en general, son de carácter macro y sub-regional deben ser complementadas con estudios de incidencia tributaria de carácter más específico.

ii) Respecto a la incidencia del gasto fiscal hay relativamente pocos estudios y, en general, los que existen no examinan la situación en América Latina. Para el caso latinoamericano, sólo existen estudios sobre Colombia, Chile y Ecuador. Estos estudios señalan que, en general, el gasto - y, especialmente el social - tiene un carácter progresivo o, más bien, mesocrático. Esto, porque el beneficio promedio por familia es inferior para los grupos más pobres. O, en otras palabras, el 60 por ciento de la población de menores ingresos percibe menos del 60 por ciento de los beneficios del gasto público. También parece significativo, que en los países analizados tanto la carga tributaria como el gasto fiscal tienen un carácter más regresivo que en los países desarrollados. Por tales razones, parece urgente introducir criterios claros respecto al carácter equitativo que debe adquirir el gasto público en la región. Al respecto, varios estudios han señalado el carácter regresivo que tienen los elevados montos asignados a gastos generales (administración, defensa, etc.) y de algunos programas públicos (fomento a la producción de ciertos bienes, provisión de infraestructura para el transporte y el transporte aéreo y caminero propiamente tal, etc.).

/Por otra

Por otra parte se ha señalado el carácter progresivo de la mayoría de los "gastos sociales" (salud, alimentación, vivienda, etc.). En todo caso volveremos sobre este aspecto al discutir la dimensión económica de las políticas sociales.

Existen básicamente dos tipos de políticas de precios. La primera busca una mayor estabilidad, lo que debiera tener - dependiendo de los instrumentos que utilicen - un efecto positivo sobre la distribución del ingreso ya que la inflación tiende a tener un carácter regresivo. Sin embargo, se debe subrayar la importancia que tiene el programa de estabilización en el impacto social de disminuir la inflación. Es evidente que - como es en el caso chileno - cuando la contrapartida del programa de estabilización es una baja en el nivel de actividad, en el empleo y en los salarios reales, éste pierde todo viso redistributivo. La segunda, trata de solucionar ciertos problemas sociales por la vía de la fijación de los precios de los bienes o servicios que ocupan un lugar importante en la canasta de los grupos de menores ingresos.

Respecto a esta segunda forma de intervención en el sistema de precios se ha suscitado una larga discusión. Por una parte, se afirma que los precios, en mercados competitivos, reflejan escasez relativa y que si esta "señal" es ignorada y distorsionada se va en contra de un objetivo social como es la eficiente asignación de recursos. Por otra parte, se contraargumenta con razón, que en general los mercados no presentan características competitivas. Prueba de ello es la segmentación en el mercado laboral y de capitales y la existencia de concentración y centralización en diversos mercados de bienes y servicios - tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Además de estas distorsiones incorporadas al sistema de precios existen los casos, ya comentados, de las externalidades, los bienes públicos y las economías de escala. Por lo tanto, parece ser recomendable alguna forma de intervención para buscar un grado de eficiencia social en la asignación de recursos. Esta intervención, sin embargo, no debiera afectar necesariamente a los bienes que forman parte de la canasta básica. Para

/empliar en

ampliar el consumo de este tipo de bienes parece ser más recomendable la aplicación de subsidios que no generan distorsiones en el sistema de precios y, por lo tanto, no entorpece la eficiente asignación de los recursos.

Respecto a la política de estabilización, en general, se ha argumentado que ésta beneficia a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, a la vez se señala, y la práctica lo comprueba, la existencia de un cierto trade-off entre estabilidad y empleo. Todas aquellas políticas antinflacionarias que generen altos niveles de desempleo tendrán un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Un claro ejemplo de ello, como ya se dijera, es lo ocurrido en algunos países latinoamericanos durante los últimos años de la década de los setenta. Del otro lado, las altas tasas de inflación que afectaron a la mayoría de los países latinoamericanos a mediados de la década pasada indicaron claramente el carácter regresivo que tenían los períodos inflacionarios.

Pareciera ser, por lo tanto, que existe un difícil campo de maniobra entre el problema de la inflación y el desempleo. El desconocer o relegar la importancia de cualquiera de los dos aspectos tendría consecuencias negativas sobre la situación de los grupos de menores ingresos. Esto último, indica la urgencia - cosa que en general no se ha hecho - de analizar en detalle el impacto social que tendrán tanto las políticas de estabilización, como las expansivas, para poder compararlas y obrar en consecuencia.

c) La política de comercio exterior cubre tal cantidad de aspectos - algunos de los cuales ya han sido mencionados - que sólo podemos nombrar a grandes rasgos las relaciones que algunos de éstos tienen con el problema social.

Los distintos tipos de política cambiaria (tipo de cambio fijo, libre o tasas gradualmente móviles), por ejemplo, tienen efectos diferentes sobre la inflación, y por esa vía, influyen sobre la distribución del ingreso. La política cambiaria que tenga, en el mediano y largo plazo, un menor impacto inflacionario, y que obviamente no signifique la existencia de desequilibrios externos inmanejables, será más progresiva que una que genere

/mayor inflación.

mayor inflación. Por otra parte, el tipo de cambio real sobre o subvaluado, siendo el primero expansivo y el segundo depresivo, afectarán a los sectores exportadores y sustituidores de importaciones, consiguientemente al empleo y el nivel de remuneraciones.

A su vez, la política arancelaria afecta la canasta de bienes de consumo a disposición de la población. En una situación de libre comercio el acceso a los bienes importados será función de la distribución del ingreso ya que ésta determinará la estructura de demanda por importaciones. Por esta razón, dado el carácter inequitativo de la distribución del ingreso en los países de la región, es por lo menos probable que el libre comercio conduzca a altos niveles de consumo suntuario. Esto no sólo no beneficia a la población de menores recursos, sino que puede perjudicarla ya que se utilizan una parte de las escasas divisas en este tipo de consumo, en vez de obtener bienes de capital para expandir la producción y el empleo. Por otra parte, la fijación de aranceles altos, puede haber mantenido a muchas empresas nacionales funcionando a bajos niveles de eficiencia con la consiguiente pérdida para el consumidor en términos de que podrían haber adquirido los mismos bienes a un más bajo costo. Además, estos altos aranceles en muchos casos, han tenido un sesgo a favor de la importación de bienes de capital no adecuados a la dotación de recursos en nuestros países. Esto ha afectado el uso relativo de factores productivos y, por esa vía, el nivel de empleo y la distribución del ingreso. Por lo tanto, aunque estamos seguros que algún nivel de protección es necesario, tanto por el argumento de la "industria infantil" como por consideraciones de autonomía política, hay que estar consciente de que excesos en este ámbito pueden tener un alto costo social.

Consideraciones de este mismo orden pueden hacerse respecto a la magnitud y a las áreas de inversión extranjera. En este caso, además, se debieran considerar los problemas de disponibilidad alternativa de capital (sustitutivo del crédito o aporte externo); el problema de apropiación nacional de excedentes y, el aporte de know-how que estas inversiones conllevan. Estas consideraciones pueden llevar a maximizar el beneficio social de la inversión externa o bien a restringirla en ciertas áreas.

5. Construcción de

5. Construcción de indicadores que expresen el progreso económico y social

Cuando se piensa en el desarrollo económico y social en forma integrada surge inmediatamente la necesidad de contar con indicadores que expresen el progreso social.

Ya hace más de 10 años Dudley Seers, al discutir el significado del concepto de desarrollo, se preguntaba: ¿Qué estamos tratando de medir? Su respuesta era: "la capacidad que tiene el hombre de desarrollarse plenamente". Por lo tanto, el autor proponía, el desarrollo debe ser evaluado según los siguientes criterios: si ha habido reducción en i) la pobreza, ii) el desempleo, iii) la desigualdad. Desde esta perspectiva criticaba, como único indicador de desarrollo, el producto nacional bruto; ya que éste puede crecer, sin que mejoren ninguno de los criterios antes mencionados.

Como ya hemos dicho, la realidad latinoamericana ha demostrado que es posible que buenos desempeños económicos sean acompañados de situaciones en que no mejora la situación de las grandes mayorías e, incluso más, hay casos en que ella empeora. Por esto es tan importante disponer de indicadores que efectivamente expresen el progreso económico y social.

Para llenar este vacío han surgido propuestas de diversas fuentes. Entre otras, podrían señalarse los indicadores de necesidades básicas utilizados - entre otros muchos - por Drewnouski, las "tasas de reducción de la disparidad social" diseñada por Grant y el "índice de calidad física de la vida" propuesto por Morris del Overseas Development Council. Se puede apreciar, por lo tanto, que existen metodologías que permitirían sustituir o, al menos, complementar los actuales e inapropiados indicadores de desarrollo.

Para este efecto será necesario, además de contar con la buena disposición de los gobiernos de la región, responder muchas preguntas - especialmente las de orden microeconómico - que planteamos en la siguiente sección al discutir la dimensión económica de las políticas sociales.

IV. CONSIDERACIONES ECONOMICAS EN EL DISEÑO DE LA POLITICA SOCIAL

1. Planteamientos generales

Antes de sugerir el tipo de consideraciones económicas que deben tenerse en cuenta para diseñar políticas sociales eficientes, hay que hacer énfasis en el carácter sistémico que tiene todo problema social, y esto, en un doble sentido, en su interrelación con el resto del sistema económico y en su interrelación con el resto de las necesidades humanas.

a) El carácter sistémico de los problemas sociales

Todos los problemas sociales que tienen su raíz en el hecho de que un grupo social no tiene acceso a un conjunto de "satisfactores" de una necesidad básica (alimentos en el caso de nutrición; habitación e infraestructura básica en el caso de vivienda, por ejemplo), se pueden entender insertos en una cadena o sistema de producción, distribución y consumo de dichos satisfactores. El carácter sistémico, en términos del conjunto del proceso económico, del problema social hace, por lo tanto, referencia al conjunto de interrelaciones macroeconómicas que tiene el origen y la búsqueda de soluciones del problema social. El problema habitacional, por ejemplo, no sólo debe suponer pensar en el número de metros cuadrados por persona - u otros indicadores tradicionales de medición de la satisfacción de la necesidad de vivienda - que han de construirse, sino en el conjunto de requerimientos de insumos; su disponibilidad interna o externa; las tecnologías de construcción adecuadas a la disponibilidad de materias primas y mano de obra; el sistema de financiamiento, etc. O sea, se trata de insertar la solución del problema social en el sistema de producción-distribución-consumo de "satisfactores" de la necesidad básica en cuestión.

b) El carácter complementario del proceso de satisfacción de necesidades básicas

La segunda forma de interrelación global que debe tenerse en cuenta para el diseño de una política social específica se refiere al resto de las llamadas "áreas sociales". La necesidad de pensar en las relaciones e interdependencias que tienen las distintas necesidades básicas surge de dos

/realidades que

realidades que han constatado múltiples investigaciones sobre el tema, la primera, se refiere al carácter complementario del proceso de satisfacción de necesidades básicas. Esto es, que la provisión conjunta de "satisfactores" destinados a necesidades distintas multiplica la eficiencia de cada satisfactor en particular. Por ejemplo, si los programas de nutrición contemplan la provisión de ciertos servicios básicos de salubridad, se ha estimado que la cantidad de alimentos necesarios para lograr un nivel satisfactorio de calorías y nutrientes disminuye en aproximadamente un 15% si las condiciones de salubridad son adecuadas, ya que aumenta la capacidad de absorción de los energéticos y nutrientes contenidos en los alimentos.

La segunda de estas realidades, se refiere al déficit global de satisfactores que presentan los grupos de menores recursos. Esta deficiencia global hace necesaria la definición de "paquetes" de políticas sociales que tengan un carácter complementario so pena de que el propio grupo-objetivo tienda a redistribuir los beneficios de una política social directa hacia otros gastos. Por ejemplo, si una política pública se concentra en la distribución de paquetes de alimentos, es probable, que el grupo objetivo disminuya la cantidad de alimentos que antes compraba y con el ingreso residual compre bienes o servicios que satisfagan otras necesidades. Evidentemente, en este caso, el efecto sobre el estado nutricional de la política de alimentación complementaria sería nulo o imperceptible. Ahora bien, parece importante señalar, que sólo los grupos más pobres presentan deficiencias globales en sus necesidades básicas. El resto de la población que tiene, en algún grado, sus necesidades insatisfechas sólo presentará déficit en algunas de ellas y, por lo tanto, el paquete de políticas será - en términos económicos - ineficiente ya que proveerá bienes y servicios que no son estrictamente necesarios. Esta situación, señala la necesidad de definir lo más ajustadamente posible las características del grupo-objetivo de las políticas sociales.

En general, la política social en América Latina no ha sido pensada en forma sistémica - en ninguno de los dos sentidos ya discutidos. Esta es, probablemente, una de las causas fundamentales de por lo menos dos de

/los problemas

los problemas que invariablemente presenta la implementación de estas políticas. El primero, es el altísimo costo de llegada a un miembro del grupo-objetivo con la cantidad adecuada de bienes y servicios. Esto ocurre, fundamentalmente, por la pobre definición del grupo-objetivo con que normalmente se trabaja y, por ende, la gran cantidad de filtraciones a que están sujetos los programas, y, además, por el desplazamiento de los beneficios hacia otras necesidades insatisfechas del mismo grupo-objetivo. El segundo problema que normalmente enfrentan los programas sociales es la escasez de recursos o la aparición de "cuellos de botella" que inhiben la conclusión del programa. Esto en muchos casos obedece al hecho de que no se considera con suficiente atención la necesidad de recursos y los efectos cadena (hacia atrás, especialmente) que la provisión de estos recursos requerirá. De esta forma surgen inesperados "cuellos de botella" que frenan definitivamente el desarrollo del programa o aumentan el costo de implementación de éste, haciendo más escasos los recursos, que en la mayoría de los casos, de por sí son reducidos.

c) El impacto macroeconómico de los programas sociales

La tercera razón, y quizás la más importante, para enfrentar la planificación social en forma sistémica se refiere al impacto macroeconómico de los programas sociales. El problema de las necesidades básicas insatisfechas tiene tal magnitud en América Latina que su solución requiere de - y de hecho, significa - la movilización o transferencia de magnitudes suficientemente importantes de recursos como para generar profundos efectos macroeconómicos. En efecto, el gasto público en el campo social representa - en promedio - alrededor del 10% del producto interno bruto de la región. Su financiamiento, por lo tanto, puede tener un importante efecto tanto sobre el ingreso de los más pobres como sobre el ahorro e inversión de los más ricos, esto es, de quienes mueven el llamado "sector moderno" de la economía (dependiendo de la incidencia social de la política tributaria). También ese gasto social puede tener efectos importantes sobre el sistema de precios (dependiendo del tamaño del déficit público y de la relación que existe entre la estructura de demanda y oferta de los bienes y servicios demandados por el sector público).

/Además de

Además de las cuestiones anteriores, tradicionalmente existe preocupación por el costo alternativo del consumo presente; esto es, la inversión, y, por ende, el crecimiento. En los últimos años, ha surgido una gran cantidad de trabajos - en su mayoría teóricos y no necesariamente referidos a la situación de América Latina - sobre estos temas. La mayoría de ellos coinciden en señalar que un aumento sustantivo del gasto social - como para satisfacer las necesidades básicas - tendría como efecto una leve disminución - en el corto plazo - en la tasa de crecimiento del producto (1 o 2%) que podría ser contrarrestado por un aumento en el endeudamiento externo o por emisión con su consiguiente aunque reducida secuela inflacionaria. Todos estos estudios - entre los cuales, se podrían mencionar, tanto por su representatividad como por su calidad, los de Lance Taylor -, también coinciden en señalar la importancia de producir una redistribución inicial en el capital financiero, físico y humano como requisito para que el sistema económico adquiriera una dinámica que refuerce el carácter equitativo del crecimiento. Esto porque la distribución por tramos de ingreso parece ser más difícil de alterar a través de políticas sociales directas. Por lo tanto, si no se actúa sobre los mecanismos determinantes de la distribución primaria del ingreso, el sistema - en concreto el mercado - reproducirá y reforzará la estructura que existía antes de la intervención pública sobre la distribución final del ingreso.

Por último, los trabajos realizados sobre el tema también señalan que el análisis parcial (ya sea del efecto de políticas aisladas o involucrando sólo algunos sectores productivos) tiende a llevar a conclusiones incorrectas sobre el impacto de la intervención pública en el campo social. Si el análisis se hace sobre el conjunto del sistema económico-social se pueden detectar importantes diferencias en el impacto producido por determinados programas, no sólo en el orden de magnitud, sino, incluso, en la dirección de los efectos. Esto ocurre porque el efecto de la interacción de políticas - no sólo sociales - es importante, o sea, el resultado de la aplicación del conjunto de políticas públicas es distinto a la suma de los componentes de cada una. Estas conclusiones, por lo tanto, tienden a reforzar la necesidad

/de utilizar

de utilizar un enfoque sistémico para planificar la satisfacción de las necesidades básicas.

Aunque la literatura teórica sobre planificación social ha señalado - en los últimos tiempos - incesantemente la imperiosa necesidad de utilizar este enfoque sistémico, en la región latinoamericana poco o nada se ha hecho al respecto. Esto ha tenido la doble implicancia de mantener un estilo de política social sectorializada que se sabe insuficiente e ineficiente y, al mismo tiempo, de que no se ha avanzado en la formulación y posterior aplicación de modelos empíricos que capten el conjunto de interrelaciones que existen entre las variables sociales y económicas. Una notoria y significativa excepción a lo señalado anteriormente es la reciente promulgación y puesta en marcha del "Sistema Alimentario Mexicano". Es ésta, probablemente, la única experiencia de política social en América Latina que ha considerado dentro de un sistema de economía mixta, la necesidad de relacionar sistemáticamente las diversas variables mencionadas. La riqueza de esta experiencia y del concepto de sistema alimentario puede convertirse en un ejemplo de lo que los países latinoamericanos podrían hacer en este campo.

La integración efectiva de la solución al problema social o, lo que de aquí en adelante supondremos como sinónimo de la satisfacción de las necesidades básicas en un marco sistémico, requiere dilucidar diversas interrogantes. La gran mayoría de ellas se refiere a las interrelaciones que tiene la satisfacción de una necesidad en particular o del conjunto de ellas con el problema económico. A continuación trataremos de señalar las interrogantes fundamentales que se presentan - dada la experiencia en la implementación de políticas sociales o el trabajo teórico de los investigadores - al tratar de establecer y definir esta interrelación. Para facilitar la presentación se discutirán, por separado, las consideraciones e interrelaciones de tipo macro y microeconómico. Por último, un objetivo fundamental que se tendrá en mente al hacer esta

/presentación será

presentación será señalar lo que a nuestro modo de ver son los principales vacíos en términos del diseño de políticas sociales eficientes.

2. Consideraciones macroeconómicas en el diseño de políticas sociales

a) Cálculo de la magnitud de recursos necesarios para solucionar el problema social

Es éste probablemente el campo en que, gracias al proyecto de "Pobreza Crítica" de CEPAL, más se ha avanzado en América Latina; pero, indudablemente, queda aún mucho por hacer. Parece innecesario demostrar la importancia de contar con una idea ajustada de la magnitud del problema que se requiere superar; es éste necesariamente el primer paso que debe darse para definir la forma que deben adquirir las acciones tendientes a superar los problemas sociales; los plazos en que éstos se solucionarán; su viabilidad; la proporción de los recursos disponibles que éstos requerirán y, por lo tanto, el impacto que se puede esperar que éstos programas tengan sobre diversas variables macroeconómicas (fundamentalmente: inversión, precios, comercio exterior y crecimiento). Sin este tipo de informaciones no se puede pensar en una verdadera planificación social. Sin embargo, los pocos indicadores hoy disponibles están basados en un tipo de información que los hace altamente dudosos. Esto, fundamentalmente, por la calidad de la información de base, pero, además, porque la mayoría de los indicadores contruidos han utilizado un método indirecto de cálculo de brechas; esto es, a través del ingreso, o, más bien, del gasto familiar en "satisfactores" de necesidades básicas. No parece necesario repetir aquí las deficiencias que este tipo de indicador puede tener y, por lo tanto, la necesidad de volcar esfuerzos hacia la construcción de indicadores de brechas basados en el consumo efectivo de satisfactores.

b) Lo anterior nos lleva directamente al segundo tema, siendo éste el del mejoramiento y sistematización de la información estadística. La dirección de este mejoramiento debe hacerse, además, del ya mencionado problema de

/calidad de

calidad de la información, en términos del enfoque sistémico ya planteado. Esto significa integrar la hoy descoordinada información sobre producción y consumo de satisfactores y sumarle a ella un régimen de clasificación por grupos sociales. Un excelente marco general para la definición del tipo de información que se requiere son las llamadas "Matrices de Contabilidad Social" que por desgracia han recibido poca atención en la región latinoamericana.

La importancia de producir una vinculación en la recolección de información sobre producción y consumo de satisfactores queda claramente graficada por el siguiente ejemplo sobre la situación nutricional en Costa Rica. Para mediados de la década de los 70, la información sobre oferta y disponibilidad interna de alimentos (hojas de balance) indicaba que ésta habría aumentado en forma considerable; sin embargo, la información sobre consumo (encuestas de ingreso y gasto familiar) demostraban que éste habría disminuido apreciablemente. Dada la modalidad de recolección y producción de datos estadísticos en Costa Rica - como en todos los países latinoamericanos - es absolutamente imposible comparar estas dos cifras y, por lo tanto, llegar a una conclusión respecto a lo que efectivamente está pasando con el problema alimentario en ese país.

c) Una vez que se ha integrada el sistema de información estadística se podría construir una matriz de contabilidad social que explicita las interconexiones que existen entre el sistema productivo y la estructura de demanda con la situación de diversos grupos sociales, esto permitiría avanzar significativamente en la planificación de la satisfacción de las necesidades básicas. Este tipo de información ordenada en una matriz de contabilidad social puede determinar el impacto que, por ejemplo, tendrá un aumento en la disponibilidad de viviendas populares sobre la producción, el consumo de otros bienes o la inversión en el sector y en la economía en su conjunto. O, desde el otro punto de vista, se puede determinar qué impacto tendrán los cambios en diversas variables económicas, tales como la producción, modalidades de comercialización

o los patrones de consumo de una necesidad en particular, como podría ser el estado nutricional de las personas o, por lo menos, de los hogares desagregados por grupos sociales y regiones geográficas.

Tradicionalmente estas relaciones, cuando se han establecido se han hecho con un carácter parcial. Esto es, por ejemplo ¿cuál es el efecto de un subsidio habitacional sobre la demanda por vivienda? o ¿cómo aumenta la oferta de alimentos cuando el Estado fija un "precio de apoyo"? Este tipo de análisis parcial, evidentemente, sólo da respuestas parciales y, por lo tanto, esconde importantes aspectos como, volviendo a nuestros ejemplos, podrían ser los efectos de las políticas sobre el estado nutricional del grupo-objetivo o sobre las características de la vivienda del mismo grupo. Además, esconde todos los efectos indirectos y fundamentales que estas políticas tienen, por ejemplo, sobre el empleo, la inversión, la disponibilidad de divisas, etc. La mayoría de estos efectos podrían tener un impacto tanto o más importante sobre el grupo-objetivo que la política social propiamente tal y, además, no necesariamente en la misma dirección que ésta.

d) Esto último, nos lleva directamente a la necesidad de trabajar con modelos de planificación. A los tradicionales modelos de equilibrio o desequilibrio general habría que sumarle, por supuesto, las consideraciones propias del análisis de necesidades básicas. Entre las más importantes figuran las vinculaciones entre la satisfacción de las necesidades y la obtención de resultados económicos. Hay diversos estudios que, por ejemplo, demuestran cómo aumenta la productividad del trabajo al mejorar el estado nutricional de las personas, y otros, que indican la relación entre desarrollo de las capacidades humanas y el estímulo recibido (educación, básicamente) en los primeros años de vida. Además, entre otras cosas, se debe incorporar el carácter dinámico de las necesidades, esto es, que ellas se transforman a través del tiempo. Sólo así, estos modelos podrán ofrecer grandes ventajas

/para el

para el análisis del efecto que las diversas políticas sociales pueden tener sobre la economía en su conjunto y, además, para saber cuál es el verdadero impacto de una política social sobre el grupo-objetivo y, por lo tanto, poder evaluar la utilidad de ésta. Ya mencionamos que una política social no sólo reporta beneficios directos a una fracción de la población, sino, además, afecta indirectamente al conjunto de la población. La dirección de este efecto indirecto dependerá, entre otras cosas, de la forma de financiamiento de la política (si es tributaria podría afectar el nivel de ingreso de los grupos más pobres y/o el nivel de ahorro y, del otro lado, la capacidad o el ánimo de inversión de los grupos más ricos; si es a través de emisión, afectaría la estabilidad de precios y, a través de éste, el nivel de ingreso de los grupos con menor poder de negociación, etc.); del efecto empleo - directo e indirecto - que ésta tenga, de la cantidad de recursos importados que requiera, etc. En muchas ocasiones estos efectos indirectos pueden tener un impacto tanto o más grande que el de la acción directa sobre el grupo objetivo y, a veces en una dirección contraria, contrarrestando así los efectos que la política social tenga sobre los objetivos para la cual fue diseñada. Además, la dinamización de estos modelos permite conocer el efecto total en el largo plazo de estas políticas.

Por último, la construcción y el uso de estos modelos permite apreciar la eficiencia relativa de distintas políticas, prever el efecto de la ausencia de políticas sociales y calcular el volumen de recursos que deberían dedicarse a superar lo más rápidamente posible la insatisfacción de las necesidades básicas. La falta de uso de este tipo de instrumentos probablemente ha constituido una de las causas fundamentales por las cuales se derrumban grandes proyectos de cambio social que han pretendido implementar gobiernos progresistas de la región latinoamericana. En muchas ocasiones, esos propósitos sociales se han convertido en fuente de inflación o de estancamiento de las inversiones, o de agudización de los problemas de escasez de divisas y

/crecimiento del

crecimiento del endeudamiento externo. Estamos seguros que un análisis general y sistemático de los requerimientos e impactos de un programa de cambio social podría ayudar en gran medida a prevenir estos problemas.

En la región latinoamericana se han diseñado varios modelos de este tipo que ayudarían a vislumbrar el impacto global y la bondad relativa de diversas políticas sociales. Así se tiene que, entre otros, en Colombia, Brasil y Ecuador se han terminado o están en vías de hacerse, modelos de simulación dinámicos y de largo plazo que incluyen subrutinas demográficas, económicas, de empleo, de distribución del ingreso y de consumo y satisfacción de las necesidades básicas, que permitirían evaluar la eficiencia relativa de diversas políticas económicas y sociales, y de estrategias globales de desarrollo, en términos de la consecución de los objetivos sociales del crecimiento.

Estos modelos, sin embargo, normalmente han sido desarrollados por institutos de investigación u organismos internacionales - particularmente el Institute of Social Studies de La Haya y la OIT, - y, aún, no hacen parte formal de los círculos oficiales de planificación. La búsqueda de una mayor integración entre los medios académicos nacionales e internacionales, y de las investigaciones desarrolladas por los organismos internacionales (dentro y fuera de la región) con las oficinas de planificación y los organismos encargados de implementar las políticas sociales puede ser de gran utilidad para diseñar e implementar el uso de este tipo de modelos.

3. Consideraciones microeconómicas para el diseño de políticas sociales

Desde la perspectiva microeconómica hay dos grandes áreas de atención que ayudan a definir e implementar eficientemente las políticas sociales en el contexto sistémico que tenemos en mente. La primera hace referencia a las características técnicas y productivas de las unidades responsables del proceso de producción y/o distribución de satisfactores de necesidades básicas. La segunda, se refiere a los determinantes de los patrones de consumo de

/satisfactores por

satisfactores por parte de la población-objetiva y a la relación que existe entre el consumo de éstos y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Al igual que en el caso de las consideraciones macroeconómicas para el diseño de políticas sociales, los criterios y sugerencias que deseamos presentar a modo de ejemplo, son válidos tanto para el diseño como para la evaluación de las políticas sociales. Esto porque los criterios y objetivos utilizados para diseñar políticas - sobre todo cuando se hace hincapié en el criterio de eficiencia - deben ser los mismos que posteriormente se usan para evaluar la eficiencia de estas políticas.

a) Aspectos microeconómicos del proceso de producción y distribución de satisfactores

Esta es, probablemente, una de las áreas donde existen mayores vacíos en el conocimiento de la realidad latinoamericana relacionada con el diseño e implementación de políticas sociales. En general, la teoría del desarrollo económico y social, se ha preocupado poco de investigar cuáles son los elementos que determinan el comportamiento de los agentes económicos responsables del proceso de producción y distribución de bienes y servicios, en particular, cuáles son los incentivos o desincentivos que realmente motivan cambios en el comportamiento de estas unidades. Sin embargo, América Latina es rica en experiencias de políticas destinadas a producir cambios en el comportamiento del productor o distribuidor privado (subsidios, fijaciones de precios y/o estándares, racionamiento o fijación de cuotas, aranceles, etc.) y, además, en experiencias de acción pública destinadas a sustituir o complementar directamente la acción privada (cadenas de comercialización, distribución gratuita de bienes, programas de financiamiento y/o producción o provisión directa de satisfactores, etc.).

Estas experiencias, indudablemente, ofrecen un rico terreno para investigar la eficiencia relativa de las diversas formas de intervención, así como la

/importancia de

importancia de actuar en estas áreas. Sin embargo, estos interrogantes sólo pueden ser respondidos en forma verdaderamente cabal a través de investigaciones empíricas, ya que no existen instrumentos ni información que permitan evaluar ex-ante la eficiencia de estas políticas o formas de intervención.

Además de las políticas de intervención destinadas a inducir o sustituir la acción del sector privado se puede pensar en acciones destinadas a complementarla. En esta línea se ubica, por ejemplo, la actividad, aún insuficiente por cierto, que, en la mayoría de los países de la región, empiezan a desarrollar los "Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología"; o, los acuerdos internacionales respecto a la estabilidad de precios y disponibilidad de ciertos bienes de consumo básico (particularmente alimentos). Nuevamente, sin embargo, se ha investigado muy poco respecto a la incidencia que este tipo de políticas tiene en los agentes encargados de la producción o distribución de satisfactores. Existen, de todos modos, algunos estudios sobre estas materias que constituyen una buena guía para su desarrollo futuro y, además, demuestran la utilidad de proseguir el esfuerzo de investigación. Un ejemplo de éstos, son los trabajos realizados en torno al tema de la llamada "revolución verde". Dicho tema es particularmente sugestivo porque no sólo trata de la forma de aumentar considerablemente la oferta de alimentos básicos a través de la introducción de nuevas tecnologías, sino además, del efecto de dichas tecnologías (semillas mejoradas y uso de fertilizantes y herbicidas sintéticos) sobre aspectos de la producción que tenían profundos significados sociales. Esto, entre otras cosas, porque eran neutrales en términos de escala de producción y, por lo tanto se suponía que podían ser utilizadas por pequeños propietarios lo que permitía aumentar más rápidamente el nivel de ingreso de los grupos rezagados de la población.

Un estudio detallado sobre el tema, sin embargo, demostró que dicha "neutralidad de escala" no era tal. De hecho, las nuevas tecnologías eran capital-intensivas y, por ende, requerían de disponer de capital de trabajo y,

/además, de

además, de hacer una serie de inversiones complementarias (fundamentalmente, para regular el abastecimiento de agua). Las condiciones productivas e institucionales del pequeño productor hacían muy difícil que éste utilizara las nuevas tecnologías ya que no tenía capacidad de ahorro ni de endeudamiento. Además, se detectaron ciertas reticencias de orden "cultural" a la introducción de cambios radicales y drásticos en las tecnologías productivas utilizadas. En definitiva, la mayoría de los estudios concluyen que la revolución verde tendió a polarizar aún más las diferencias sociales al interior de las zonas rurales, contradiciendo así, una parte importante de las expectativas originales. Faltaría aún, sin embargo, investigar cuál fue el impacto nutricional de estas políticas y cómo se compara con los resultados logrados a través de políticas directas de alimentación complementaria u otras de ese tipo.

b) Aspectos microeconómicos que definen el patrón de consumo de satisfactores

Este es un problema que tradicionalmente ha ocupado un espacio importante en la teoría económica. Sin embargo, el concepto de "hombre económico racional" - aquél que toma decisiones que maximizan su "utilidad" - que informa a la teoría económica tradicional, por una parte, y, por otra, la insuficiencia de información estadística, han inhibido el desarrollo de un marco conceptual que explique más global y orgánicamente el comportamiento del consumidor.

La realidad de nuestra región, por otra parte, ha demostrado la invalidez de este concepto de "hombre económico racional", por lo menos, en lo que se refiere al consumo de satisfactores de necesidades básicas. Son innumerables los casos en que se dejan consumir bienes que son indispensables para el desarrollo del ser humano y, en cambio, se consumen otros que, aparentemente al menos, son superfluos. Además, se detectan muchos casos de mala distribución de satisfactores al interior del hogar; el ejemplo clásico de esto es el caso de aquellas familias en que coincide un adulto sobrealimentado (normalmente el proveedor de ingreso) con un niño desnutrido. Así como éstos, hay innumerables

/problemas que

problemas que plantean la necesidad de estudiar más en detalle cuáles con los motivos que determinan las preferencias del consumidor.

En lo que a consumo de satisfactores de necesidades básicas se refiere hay, por lo menos, tres áreas que convendría estudiar más en detalle:

i) La relación entre modernización, y el efecto demostración con el consumo de satisfactores de necesidades básicas. La teoría tradicional tradicional plantea que son los precios relativos y el nivel de ingreso lo que determina el comportamiento del consumidor. Prácticamente, todas las otras ciencias sociales han coincidido en señalar la importancia de otros elementos, tales como, la educación, propaganda y, en general, todas aquéllas que se refieren al condicionamiento sociocultural que la sociedad ejerce sobre los individuos. Existen varios estudios - incluso hechos por economistas - que tenderían a reforzar la segunda proposición. A modo de ejemplo, se puede mencionar un estudio reciente entre los patrones de consumo de alimentos de la población indígena de México y Guatemala. En ellos se concluye que a medida que estas comunidades eran "penetradas por la civilización" existía una rápida sustitución de los alimentos tradicionales por otros cuyo costo por unidad de calorías y nutrientes en general, era considerablemente mayor. Sin embargo, estos alimentos (pan blanco, por ejemplo) constituían un símbolo de progreso. Este proceso de sustitución, en todos los casos, redundaba en la generación o agudizamiento del problema nutricional.

Definir con claridad esta cuestión parece importante para conocer el impacto global de modernización y, además, para definir la eficiencia relativa de políticas redistributivas a través del ingreso líquido, especies o educación-capacitación. Por otra parte, existen innumerables experiencias de políticas que ofrecen un terreno fértil para desarrollar estas investigaciones. Por ejemplo, como ya se mencionara, el efecto empleo e ingreso de la revolución verde o del programa de desarrollo rural integrado parecen estar relativamente bien definidos. Poco, por lo tanto, costaría analizar cómo éstos se tradujeron

en un mayor consumo de satisfactores y, a través de ellos, en un mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas.

ii) Distribución, al interior del hogar, del consumo de satisfactores.

En general, las mediciones sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas concluyen que existen importantes diferencias a través de los grupos etarios. Y, además, que es la fracción pasiva de la población la más frecuentemente afectada por los problemas de insatisfacción de necesidades. Si bien es cierto, que todo esto parece corroborado por los estudios sobre el tema, en general, no existen investigaciones que expliquen las causas de este fenómeno y, por lo tanto, señalen las vías por las cuales se debiera actuar para superarlo.

Esa falta de estudios al respecto ha significado que las políticas nutricionales, por ejemplo, se dirijan cada vez más específicamente a un grupo etario determinado. Esto, a su vez, implica que los costos por beneficiario aumentan tan considerablemente que la cobertura de los programas tiende a disminuir, probablemente, a un nivel inferior al que tenía cuando estaba sujeto a todo tipo de filtraciones. Así vemos, como en la mayoría de los países de la región se ha pasado de programas de subsidio no diferenciado de alimentos y distribución de leche (sujetos a filtraciones y desplazamientos) a programas de distribución de alimentos fortificados (que por no ser de consumo masivo están menos sujetos a filtraciones, pero también son menos consumidos por el grupo-objetivo y siguen estando afectados por el problema de desplazamiento) y, por último, a los programas de comedores que son más de cinco veces más caros (por unidad de caloría por beneficiario) que los primeros.

La inversión en investigaciones que permitan avanzar en esta línea, aunque sean caras y complejas, probablemente tienen una alta tasa de retorno. Esto por la magnitud de recursos públicos que podrían ahorrarse y, además, porque permitirían efectivamente llegar al grupo-objetivo con los satisfactores que requieren y están dispuestos a consumir.

c) Aspectos microeconómicos de la relación entre consumo de satisfactores y satisfacción de las necesidades básicas

La literatura sobre satisfacción de las necesidades básicas, tradicionalmente, ha distinguido entre dos tipos de indicadores: los de insumo y los de resultado. Los primeros hacen referencia a la cantidad de bienes y/o servicios que deben ser "consumidos" para que una persona satisfaga sus necesidades (por ejemplo, calorías diarias per cápita, metros cuadrados construidos per cápita, etc.); los segundos a la situación efectiva de satisfacción de las necesidades (por ejemplo, medidas antropométricas de la población, grado de hacinamiento, etc.). En la mayoría de los casos, y, fundamentalmente determinado por el tipo de información estadística disponible, se han utilizado los indicadores de insumo como representativos de los indicadores de resultado, que son los que realmente interesa conocer. Sin embargo, la relación entre estas dos situaciones (insumo y resultado) es muy compleja y, en definitiva, de ella depende la bondad de una política que proveyendo insumos espera lograr ciertos resultados. Por lo tanto, un conocimiento adecuado de esta relación constituye un requisito para diseñar y evaluar las políticas sociales. Entre los aspectos más importantes que se debieron investigar para definir dicha relación se encuentran los tres siguientes:

i) Definición de estándares de satisfacción de las necesidades básicas

Los estándares o normas constituyen el dato básico para el conjunto del proceso de planificación de las necesidades básicas. Por esta razón, en el último tiempo, han surgido varios estudios que proponen dichos estándares para las diversas necesidades básicas. Estos estudios, sin embargo, aún son incompletos, en el sentido de que sólo se refieren a algunas necesidades (alimentación y, de alguna forma, salud y vivienda) dejándole a los "juicios de valor" la definición del resto. Esto es especialmente complicado cuando se definen para poblaciones promedio que, en los hechos, esconden enormes heterogeneidades.

/Es indudable

Es indudable que los estándares de necesidades básicas varían según el tipo de trabajo; la región en que se habite; ciertas características de tipo cultural, etc. y, por lo tanto, parece imposible pensar en estándares homogéneos para países e incluso para América Latina en su conjunto como en ciertos casos se propone. Sólo cuando se toman en cuenta las características específicas de cada grupo es posible llegar a disponer de mejores indicadores de resultado.

Además de la falta de representatividad que tienen muchos de los estándares que hoy se utilizan, existen, ciertos problemas en la forma en que ellos se elaboran. El primero, y más importante es que se fundan en juicios de valor que, en muchos casos, pueden no representar los verdaderos intereses de la comunidad y del grupo-objetivo. La adopción de estos "juicios de valor" debería hacerse en forma participativa, para que efectivamente representen las necesidades sentidas por la población. Por otra parte, ha existido un cierto grado de sectorialización técnica en definición de estándares (nutricionistas definen los de alimentación; médicos los de salud, etc.). Sin embargo, la relación que existe entre insumo y resultado depende de muchos factores que exceden el nivel de conocimiento de cualquier disciplina en particular.

Es necesario, por lo tanto, desplegar un esfuerzo multidisciplinario participativo y fundado en un profundo conocimiento de la realidad, para definir los estándares que permitirán calcular las brechas de insatisfacción de necesidades e idear el conjunto de acciones necesarias para cerrar cada brecha.

ii) Evaluación constante de la situación de satisfacción de necesidades básicas

Esta evaluación debe hacerse de tal forma que cumpla con el doble objetivo de conocer el progreso que el grupo-objetivo experimenta al beneficiarse de las políticas sociales y, a la vez, saber cómo y por medio de qué factores - adicionales a la acción directa - se afecta significativamente la situación de las necesidades básicas en el corto plazo.

Estas tareas han sido desarrolladas muy poco en América Latina. Esto, podría explicarse, en primer lugar, porque en la mayoría de los casos no se dispone de metodologías adecuadas para realizar la tarea, y, en segundo, porque la mayoría de los programas sociales no se han formulado en base a una evaluación del grado de satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, aunque existan los indicadores de resultado, no hay con qué compararlos.

Por fortuna, en los últimos años se ha avanzado bastante en la definición de indicadores e instrumentos adecuados para seguirle el curso a la situación de la población. Un ejemplo, son los estudios periódicos sobre salud y nutrición que desarrollan muchos de los Ministerios de Salud de la región. Sin embargo, aún no se ha desarrollado prácticamente ningún estudio en profundidad sobre, ya sea, las vinculaciones macroeconómicas de los distintos problemas sociales, o, los detalles microeconómicos del estado de satisfacción de las necesidades básicas de los diversos grupos sociales. Esto dificulta el diseño de políticas verdaderamente eficientes y limita el conocimiento respecto al efecto de las políticas implementadas.

Un paso interesante en este sentido aunque limitado en su cobertura, lo constituyen los Mapas de Extrema Pobreza que, entre otros, se han elaborado para Brasil, Costa Rica, Chile y Panamá. Sin embargo, estos trabajos sólo se han hecho por una sola vez y no parece haberse mantenido el interés por reactualizarlos. Esta reactualización permitiría evaluar la eficacia de las políticas y definir nuevas áreas donde la acción directa es necesaria.

/iii) Las

iii) Las consecuencias económicas de los problemas sociales

Uno de los criterios que mejor pueden guiar las decisiones sobre política social es el de las consecuencias económicas, en términos de producción perdida o de disminución de la tasa de crecimiento alcanzable, de la insatisfacción de las necesidades básicas o de la falta de solución de los problemas sociales en general.

Los avances que en la región se han logrado en el campo de la medición o previsión de las consecuencias económicas del atraso social han sido muy limitados, habiendo recibido solamente una atención focalizada y reducida a aspectos muy parciales. En efecto, los estudios al respecto normalmente se refieren a un grupo social reducido (y, por lo tanto, no representativo) o a un problema o necesidad particular.

Así y todo, se han logrado algunos avances importantes, sobre todo en las áreas de salud, educación y nutrición. En educación, por ejemplo, en muchos países de la región se han adecuado escalas de medición de uso internacional (tal como la Gessel o la Terman Merrill) para medir el desarrollo motor, del lenguaje, social y de organización intersensorial. La aplicación de estas escalas de medición han permitido apreciar una gran correlación entre los grados de desarrollo de las diversas áreas y los niveles de ingreso. Sería factible, por lo tanto, contar con aproximaciones cuantitativas sobre el efecto que un cierto grado de satisfacción de las necesidades básicas - medido a través del nivel de ingreso - tiene sobre la producción. En nutrición, por otra parte, diversas investigaciones han demostrado que la desnutrición energético-proteica y las deficiencias en el consumo de hierro y yodo pueden afectar significativamente el desarrollo mental y físico de las personas, y consiguientemente su capacidad de producción económica. Las mismas investigaciones han demostrado que los niños desnutridos tienen un nivel de respuesta inferior a los estímulos de su medio ambiente, lo que, indudablemente afecta su capacidad de aprendizaje y, por ende,

/su desarrollo

su desarrollo sicomotor y social. Estas interrelaciones sin embargo, no han sido aprovechadas todo lo que hubiese sido deseable, lo que impide llegar a conclusiones definitivas respecto a, por ejemplo, las consecuencias del problema nutricional o educacional sobre diversas variables económicas.

En todo caso, las investigaciones coinciden en señalar que la insatisfacción de una necesidad básica - especialmente en los primeros años de vida - marca definitivamente al individuo en términos de impedir que desarrolle plenamente sus potencialidades. Esta situación, sin lugar a dudas, constituye una externalidad negativa del problema social cuyo costo no sólo es pagado por el individuo afectado, sino, además, por la sociedad en su conjunto. La magnitud de estos costos - aunque dado el mínimo nivel de conocimiento que se tiene sobre ellos, no puede constituir el único criterio - debiera permitir avanzar en la definición de estándares de satisfacción de necesidades básicas, en la definición del volumen de recursos destinados a la solución de los diversos problemas sociales y en la priorización de estas acciones.

Por último, parece importante mencionar los estudios que iniciara Julian Steward sobre estas materias. En ellos se trata de integrar todos los aspectos determinantes y las consecuencias del estado nutricional en un modelo del conjunto de la sociedad. Esta actividad, aunque difícil y costosa, ofrece la gran ventaja de evitar los errores por omisión de los estudios focalizados y sectorializados que en la región se han desarrollado.

Estos temas han recibido la atención de científicos sociales y biológicos durante los últimos años. Sin embargo, es notoria la relativa falta de presencia de economistas en dichos estudios. Esto, en parte, puede ser explicado por el hecho de que dichas investigaciones versan sobre temas que, en general, yacen fuera del campo de la economía. Pero, dado que los resultados de estas investigaciones son, o más bien, debieran ser utilizadas por economistas para planificar las acciones tendientes a solucionar los problemas sociales, parece indispensable

/que éstos

que éstos participen más directamente en el esfuerzo interdisciplinario que requiere la definición de estándar, el monitoreo y el estudio de las consecuencias económicas de los problemas sociales.

4. Criterios para la evaluación económica de políticas y programas sociales

Los criterios básicos para evaluar - desde una perspectiva económica - las políticas sociales han sido ya presentadas. Faltaría definir qué metodología de evaluación es más adecuada para utilizar estos criterios. Podemos pensar en tres formas de abordar el problema: el análisis de costo-beneficio; el "balance de planificación" desarrollado por Lichfield y el análisis de costo-eficiencia.

Las metodologías mencionadas aún contienen deficiencias. Esto se explica, fundamentalmente, por la dificultad de cuantificar en términos monetarios el impacto de las políticas sociales. Sin embargo, pareciera ser que ellas ofrecen un buen punto de partida para el desarrollo de una tarea - como es la de evaluación - que es fundamental para lograr una mejora sustancial en la eficiencia de los programas sociales. Esa evaluación económica de los programas sociales requiere de una muy especial atención, tanto, por la importancia de utilizar eficientemente los recursos disponibles, tan escasos frente a tan urgentes problemas, como para motivar mucho más a las autoridades, y a la sociedad en general, hacia la solución de estos problemas al superar la visión - que muchos tienen hoy - que los fondos destinados a la asistencia social son una suerte de caridad que no reporta ningún beneficio al conjunto de la sociedad. Veamos, por lo tanto, cuáles son las metodologías de evaluación hoy disponibles.

i) El análisis de costo-beneficio

Particularmente en su versión de evaluación social de proyectos es, probablemente, la metodología más completa y ambiciosa para medir la eficiencia y equidad de las políticas sociales. Sin embargo, en la práctica, esta metodología

/se encuentra

se encuentra con innumerables problemas. El primero de ellos es que la mayoría de los beneficios futuros no pueden en realidad medirse en términos monetarios, ya sea, porque se desconocen (producto del desconocimiento sobre las consecuencias de la insatisfacción de necesidades) o porque son intangibles (la evaluación de un programa de vivienda que tenga como objetivo y beneficio la creación de un vecindario amistoso y tranquilo, por ejemplo) y, por último, otros que por muy buenas razones no se consideran mensurables en dinero (la vida, por ejemplo). Además de este grave problema de incommensurabilidad monetaria de ciertos beneficios, debe recordarse que para lograr un "máximo de eficiencia" se requiere definir una función de costo y beneficio. La definición de esta función plantea aún más problemas para su cálculo - sobre todo la de beneficio - sin embargo, aquí sólo referiremos al lector a la abundante literatura que sobre este tema existe.

Otro problema fundamental para el análisis de costo-beneficio es el de la equidad. Para abordar este tema se ha propuesto el uso de ponderaciones de distribución. Esto es, que aquellos bienes o procesos que beneficien más que proporcionalmente a los grupos de menores ingresos vean multiplicado su "valor" por una ponderación determinada. El cálculo de estas ponderaciones - como lo ha demostrado en muchas ocasiones la literatura - no puede tener ningún asidero objetivo, lo que significa que al utilizarlas se incorporan juicios de valor.

Pareciera ser, por lo tanto, que la evaluación social de proyectos ofrece un esquema metodológico interesante, pero, aún insuficiente para la evaluación de programas y políticas sociales.

ii) El "balance de planificación"

Tiene como objetivo el establecer las ganancias y las pérdidas para grupos particulares, a consecuencia del programa o políticas. Este esquema tiene muchas de las desventajas del análisis de costo-beneficio, pero al no

/tratar de

tratar de lograr un "máximo", sino, sólo de especificar los grupos que se beneficiarán o perjudicarán, suprime, por lo menos el uso de ponderaciones de distribución generales.

Además, este esquema puede expandirse para incorporar los efectos indirectos de la inversión en actividades sociales, tal como se describía lo hacían las matrices de contabilidad social. En este sentido, esta metodología es más una forma de ordenar la información existente que una lista de criterios que permitan evaluar o seleccionar entre las alternativas de acción social.

iii) El análisis de costo-eficiencia

Ha sido utilizado en diversas partes para medir la bondad relativa de un proyecto o programa para lograr un estándar determinado. Este análisis, en el fondo, es una versión simplificada del costo-beneficio. Ante la imposibilidad de medir los beneficios, se determina un estándar (que es una función de beneficio perfectamente inelástica a cierto nivel) que se trata de lograr al mínimo costo social. En la medida que el costo de los proyectos y programas sea medido a precios sociales efectivamente se lograrán soluciones eficientes.

Esta alternativa parece ser la más realista dado el tipo de información que hoy existe en América Latina. La posibilidad de hacer uso de ello depende fundamentalmente de que se llenen los vacíos respecto a la información macro y microeconómica descrita en los párrafos anteriores.

Por último, deseamos subrayar la importancia de que la fijación de estándares sociales - sobre todo por el mínimo conocimiento que se tiene de la consecuencia de los problemas sociales - requiere lograr un cierto consenso social, lo que nos lleva al problema de la institucionalidad participativa que debe tener la planificación del desarrollo. Aunque no trataremos este importante tema en el presente trabajo, estamos convencidos que la única forma de asegurar que los estándares sociales realmente reflejen los niveles socialmente deseados es a

/través de

través de la participación conciente de la población en el proceso de toma de decisiones. Esta participación conciente se obtiene de dos formas que deben desarrollarse conjuntamente: una intensa campaña para otorgar las condiciones básicas para dicha participación (educación, fundamentalmente) y la creación de canales de participación democrática que le permitan al Estado convertirse efectivamente en la expresión política del conjunto de la comunidad organizada.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Todo lo planteado puede ser resumido en que los enormes cambios y esfuerzos que requiere la América Latina para la solución de sus problemas sociales tienen grandes implicaciones económicas, que deben ser tenidas en cuenta en forma sistemática. Estos cambios y esfuerzos no se refieren sólo a la cantidad de recursos financieros que deben ser utilizados para atender lo social, sino, además y sobre todo, a las transformaciones sociales, políticas y estructurales necesarias para impulsar, hacer viable y efectiva una estrategia de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades básicas de toda la población. Pero, en todo caso, los aspectos financieros son importantes. Pensamos que la política social no puede ser solamente una acción compensatoria y subsidiaria del crecimiento económico, sino que el modelo económico que rija debe ser propicio, y conducente, a la solución integral de los problemas sociales. En ese sentido es necesario asegurar que el funcionamiento sea compatible con las metas de bienestar de las mayorías. Para lograr esto podrían considerarse los siguientes cinco aspectos que nos parecen fundamentales:

1. La enorme envergadura del trabajo teórico que se requiere para incorporar adecuadamente las variables económicas y sociales en la planificación del desarrollo y lo insuficiente de la teoría y el instrumental económico tradicional para implementar esta tarea. Hasta ahora, la planificación del desarrollo ha volcado una parte tal vez excesiva de su atención a plantear la prolongación, o intensificación, de un proceso de crecimiento, sin plantearse suficientemente la necesidad de transformar la estructura existente. Esto ocurre porque se trabaja en muchas situaciones bajo el supuesto de que el crecimiento redundará automáticamente en la solución de los problemas sociales existentes.

La primera característica que debe tener una nueva forma de "pensar" el problema económico es el de examinar las situaciones tal cual son, aceptando, por lo tanto, la diversidad y particularidad de los problemas y de las vías de solución que enfrentan los diferentes países de la región. De hecho, en América Latina existen diversos grados de desigualdad social.

/Hay, en

Hay, en efecto, países de bajísimo desarrollo social, países en desarrollo con núcleos importantes de atraso social y países más desarrollados pero con la presencia de focos de atraso social y factores que pueden desencadenar desequilibrios sociales. En cada una de estas situaciones las políticas económicas y sociales deberán definirse de acuerdo a sus características específicas.

El mercado no es un árbitro completo y suficiente de los valores sociales y, por lo tanto, surge la necesidad de definir en forma democrática los valores que deben ser buscados, con la participación del Estado. El acceso a un nivel de vida adecuado llega a ser un derecho y la economía y la sociedad deben organizarse para lograrlo para las mayorías. La planificación y la política económica deben por lo tanto estar guiadas por ciertos valores socialmente aceptados - y buscar para la sociedad una mejor situación económica y social. Esta "mejor" situación debe de contemplar objetivos tales como los de reducir la pobreza, lograr una distribución más equitativa de los ingresos, aumentar el empleo productivo; y, también otros más tradicionales, como son la de estabilidad de precios, y el crecimiento económico. No es posible dejar estas metas sujetas a las posibles imperfecciones del mercado o a los vaivenes de la economía mundial.

Se trata de fortalecer una visión social de la economía y de superar los esquemas tradicionales que inhiben el avance hacia una sociedad más igualitaria. Esta nueva visión, se debe fundar en la noción de que los problemas sociales son superables, siempre que las adecuadas transformaciones se produzcan. El rol de una "economía social" será el de liderar un multidisciplinario esfuerzo de definición de nuevos estilos de desarrollo, y de escogencia de los caminos para transitar hacia ellos.

2. Ahora bien, el examen de las consideraciones económicas en el diseño de la política social y de las implicaciones sociales de la política económica que hace el documento demuestra la importancia de avanzar en esos campos para realizar una acción eficiente en el campo concreto de los programas y políticas sociales.

/De hecho,

De hecho, como ya dijimos, las implicaciones económicas de los programas y políticas sociales, especialmente en regiones de desarrollo como la de América Latina, son especialmente importantes, tanto desde el punto de vista de los costos en que se incurre; como del punto de vista de los efectos benéficos que sobre la producción y en general sobre el dinamismo del crecimiento pueden generar dichos programas y políticas. Para asegurar un diseño e implementación eficiente de las políticas sociales, esas implicaciones económicas deben ser adecuadamente tenidas en cuenta, lo cual exige entender las interrelaciones entre las acciones con objetivos sociales y toda una serie de realidades del proceso de inversión y de producción, y, del otro lado, entre las estrategias y políticas económicas propiamente dichas y los efectos sociales de éstas.

Sin una adecuada comprensión de esas interrelaciones, la planificación del desarrollo en los países latinoamericanos, que debe combinar los objetivos sociales con los económicos, tendrá grandes dificultades. Esto, en parte, porque no considera las condicionantes estructurales de los problemas económicos y sociales que mantienen a la región en una situación de subdesarrollo (lo que hasta el momento, ha significado que las políticas públicas implementadas en la región en muchos casos no han logrado generar una situación que asegure la satisfacción dinámica de las necesidades básicas de toda la población). Y por otra parte, una visión segmentada del problema económico y social puede conducir, y en el hecho ha conducido en muchas ocasiones, a dos clases de desequilibrios, ambos con efectos graves sobre el propósito de construir sociedades dinámicas, equitativas y democráticas. Uno de esos desequilibrios es el de que las políticas económicas, por la ausencia de consideraciones o medidas correctivas de los desequilibrios sociales, conduzca a un agravamiento de los problemas sociales, en vez de conducir a su solución o alivio. El otro, al contrario, es el de que las medidas de cambio social, los programas sociales, las políticas de ayuda a los grupos más necesitados, tengan resultados menos benéficos que lo que se habían propuesto sus autores, ya sea porque las prioridades de los proyectos concretos no hubieran sido bien escogidos,

/porque los

porque los proyectos mismos no hubieren sido organizados o financiados eficientemente, o porque el efecto de las transferencias de recursos que implique el gasto social opere en forma negativa sobre el proceso global de crecimiento de la economía, afectando con ello el empleo y la disponibilidad de recursos adicionales para seguir persiguiendo el objetivo de solucionar los problemas sociales.

La complejidad de esas interrelaciones es muy grande, y en la presente ponencia se han tocado solo brevemente algunos de los aspectos que deben ser considerados. En todo caso, nos parece evidente que existe un atraso tanto en el estado de la ciencia económica en lo que se refiere a estos temas; como en el ánimo práctico de los gobiernos para abordarlos y tenerlos en cuenta en sus planes y políticas de desarrollo. El más claro ejemplo de esta situación es que en la generalidad de los programas de estudio en las universidades, como en una gran parte de los planes de desarrollo formulados que incluyen programas, políticas y proyecciones referentes a los problemas sociales, falta articulación entre los aspectos sociales y los aspectos económicos, de modo que la mayor parte de las interrelaciones enumeradas o descritas en esta ponencia no han sido objeto de consideración formal dentro del ámbito académico o en el de los planes o políticas de desarrollo. Podría decirse que, hasta cierto punto, los estudiosos y prácticos de la planificación social forman un grupo aparte de los que hacen similares tareas en el ámbito económico. Esto inevitablemente redundará en una falta de aprovechamiento de los refuerzos y complementariedades recíprocas entre el esfuerzo en pro del cambio social y el esfuerzo en pro del crecimiento y de la estabilidad.

El presente trabajo debe ser entendido fundamentalmente como un intento por relevar los problemas y sugerir al tipo de investigaciones que se deben realizar para examinar con rigor la relación entre las políticas y los objetivos sociales con los económicos.

3. El empleo constituye uno de los vínculos centrales entre el problema económico y el problema social. Parece imposible erradicar la pobreza en América Latina sin superar el problema del desempleo y, muy particularmente, el del subempleo. Por esta razón, el empleo es el aspecto que quizás debe recibir mayor atención en una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, debemos reconocer la contribución de PREALC por definir las características y condicionantes del problema del empleo en América Latina, como por sugerir políticas destinadas a superarlo. Creemos que esa línea de trabajo debe ser reforzada al máximo.

4. Otra característica central del problema social es la dimensión regional de la desigualdad y la pobreza. Nos parece imprescindible que la planificación del desarrollo económico y social se apoye en una redefinición sustantiva del uso de los espacios regionales; de la asignación de recursos entre estos espacios; de los flujos de población y de las políticas de asentamientos humanos. A no ser que las políticas económicas y sociales incluyan explícitamente la dimensión regional del problema social y el impacto diferenciado que éstas tienen sobre las distintas regiones; será imposible implementar un estilo de desarrollo más equitativo. Por esta razón, creemos que se deben fortalecer los esfuerzos - en buena parte impulsados por el ILPES - tendientes a operacionalizar la planificación regional y a integrarla efectivamente al proceso de planificación nacional.

5. Por último, queremos subrayar la importancia del crucial tema de la viabilidad política de los objetivos sociales. Creemos que esto depende fundamentalmente de que el poder político del Estado se sustente en una coalición social amplia donde los intereses de las mayorías de menores recursos estén debidamente representados y existan canales efectivos de comunicación entre estos grupos de la sociedad y los distintos organismos del Estado. Una condición necesaria para lograr los objetivos sociales del desarrollo es la construcción de una sociedad efectivamente democrática y participativa.