



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



CEPAL - ILPES

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

UNICEF

C. 2

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.16  
E/ICEF/SIMSOC/R.16  
30 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS POLITICAS SOCIALES ★/

Jorge Rodríguez Grossi y Raquel Szalachman Rinzler ★★/

★/ Trabajo presentado al Tema 4

★★/ Las opiniones expresadas en este trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización a que pertenecen.

82-4-733



## INDICE

	<u>PAGINA</u>
Introducción	I
<u>Capítulo I</u>	
La obtención de recursos para las políticas sociales	1
<u>Capítulo II</u>	
El gasto social y su relación con el crecimiento.	9
<u>Capítulo III</u>	
El gasto social y su relación con la distribución del ingreso	20
3.1. Educación	26
3.2. Salud	32
3.3. Seguro Social	40
3.4. Vivienda, Agua Potable y Alcantarillado.	47
<u>Capítulo IV</u>	
La evaluación económica de las políticas sociales.	49
4.1. Los beneficios y los costos	52
4.2. La aplicación del enfoque de evaluación	64
4.3. La selección de políticas	75
<u>Capítulo V</u>	
Consideraciones Finales	78



## INTRODUCCION.

Las políticas públicas están sujetas, por motivos obvios, a evaluación constante, tanto por parte de quienes las ejecutan como por aquellos que se ven afectados por ellas. Los intereses y criterios empleados para valorarlas son, por lo tanto, de una multiplicidad enorme y ello es lo habitual.

En este trabajo se pretende observar las políticas sociales desde una perspectiva económica. Esto significa considerarlas como instrumentos que utilizan y distribuyen recursos y bienes, sin que se intente plantear como ya se ha dejado claro en las líneas previas, que esta es la única manera correcta de mirar las políticas sociales, sino que es sólo un ángulo legítimo de escrutinio de éstas.

Lo que interesa poner en claro son los tipos de impactos de orden económico que las políticas sociales generan lo que a la vez, sirve para establecer un marco analítico que permite evaluarlas desde la perspectiva mencionada. El trabajo intentado tiene una dificultad manifiesta por su carácter abstracto. Resulta francamente difícil referirse a los aspectos económicos de políticas sociales en el aire y, por otra parte, la generalidad que se busca no se ve asegurada si se opera con políticas sociales específicas. Por ello se tuvo que recurrir en ocasiones a ejemplos de políticas que no deben entenderse como reflejos de situaciones concretas, sino sólo como mecanismos de explicación de algún aspecto discutido.

La organización del trabajo se estructuró en capítulos que van del 1° al 5°. En el Capítulo 1° se discute el tema de la obtención de recursos para políticas sociales, de su escasez y de las formas eficientes e ineficientes para recolectarlos. En los Capítulos 2° y 3° se abordan las relaciones entre el gasto social y el crecimiento y la distribución del ingreso. El primero, interesa en la medida que el gasto social puede representar consumo financiado con recursos que podrían representar inversión y crecimiento. El segundo tema, preocupa, por razones obvias, ya que casi toda política social conlleva un afán distributivo. Se discuten las implicancias distributivas de políticas sociales clásicas. El Capítulo 4° se aboca al problema de la evaluación y selección de las políticas. Se discute y luego se aplica a políticas o sistemas tipos, el enfoque de beneficio-costos para finalizar explicitando algunos criterios económicos importantes que deben tomarse en cuenta en la selección de políticas.

El último Capítulo, resume las principales conclusiones del trabajo.

Debe señalarse la pretensión del presente esfuerzo por alcanzar un espacio, especialmente entre no economistas, en las esferas que estudian y programan políticas sociales, como forma de explicitar un aspecto clave en toda acción social como es el económico. Si ello se logra, estaremos contribuyendo a una mayor eficacia de las políticas sociales, lo que en sí mismo, será más que satisfactorio.

## CAPITULO 1

### LA OBTENCION DE RECURSOS PARA LAS POLITICAS SOCIALES

Las políticas sociales impulsadas por el Estado, pueden obtener recursos de distinta forma, pero casi siempre sustrayéndolos de alguna actividad. Aún el uso de recursos ociosos involucra echar mano de insumos y factores productivos que son escasos y valiosos. Esto significa que las políticas sociales importan un sacrificio que debe considerarse explícitamente cuando se las evalúa. Este sacrificio es distinto del costo o valor del programa en cuestión. Representa el bienestar dejado de percibir porque los recursos se han reorientado hacia los planes sociales. Una política eficiente, socialmente hablando, es aquella que produce un bienestar mayor que el que suprime. - Soslayamos aquí el problema de cómo medir lo que se pierde y lo que se gana, y mientras tanto, mantengamos la última afirmación básicamente como un principio de orientación para el análisis de las políticas. Retornaremos al tema de la medición en el capítulo IV.

Desde el punto de vista de las fuentes de recursos, las políticas sociales pueden financiarse a grandes rasgos, por cuatro vías:

- a) Mediante la recolección de nuevos impuestos.
- b) A través del cobro a los usuarios de los servicios -

que entrega.

- c) utilizando recursos sustraídos de otras partidas del presupuesto público.
- d) Minimizando los costos de intermediación del Estado - en las transferencias que efectúan a través de las políticas sociales.

Cada una de las fuentes anteriores está sujeta al natural condicionamiento específico del tipo de programa social y de los momentos económico y político en que se pretende llevar a cabo la acción social. Por ello, sólo se pueden señalar aquí criterios generales para considerar en cada caso según corresponda. pero no se pretende establecer recomendaciones rígidas.

La recolección de nuevos impuestos para financiar programas sociales puede ser un mecanismo interesante a utilizar. Bajo ciertas circunstancias, puede resultar extremadamente importante que el contribuyente sepa que el impuesto que está pagando sirve directamente para financiar cierto programa de auxilio o de erradicación de pobreza, - por ejemplo. Es común que el contribuyente perciba la acción pública como algo separado de su aporte a las arcas - fiscales lo que constituye, sin lugar a dudas una dificultad para la labor de un Gobierno. La identificación de un tributo como una línea de trabajo gubernamental, puede ser beneficiosa en cuanto acerque el esfuerzo público al contri

buyente. Esto tiene, sin embargo, una gran desventaja - por cuanto ata ciertos recursos o ciertos fines y ello genera inelasticidades que son inconvenientes para una administración pública eficiente. De allí que la identificación de un tributo con un programa público debiera ser, quizás, en términos de grandes áreas; por ejemplo, ligar un impuesto a las compra-ventas con un fondo fiscal para desarrollo social, del cual se financien muchos programas. 1/

El financiamiento a través de nuevos tributos merece otras consideraciones además de la que hemos señalado. El tipo de impuesto a usar, de carácter progresivo o regresivo, su relación con el resultado macroeconómico del país, su efectividad como impuesto propiamente tal, son elementos que deben considerarse.

El tipo de impuesto a usar tiene múltiple importancia. Si bien esto es materia de otro análisis, conviene precisar algunos aspectos en esta ocasión. El costo de los diferentes impuestos, en términos económicos y sociales, no es el mismo. Los impuestos que afectan los precios relativos de recursos, insumos o bienes finales, alteran el manejo que conllevan los precios, modificando, en consecuencia, las decisiones que toman las unidades económicas sobre asignación de recursos. Naturalmente si se trata de un impuesto general que no afecta los precios relativos sino sólo los absolutos, la asignación de recursos no -

---

1/ No se entienda este ejemplo como una proposición, sino tan sólo como una ilustración del tipo de identificación que se está insinuando.

será modificada por causa del tributo.

La alteración en la asignación de los recursos provocada por una situación en que los precios relativos de demandantes y oferentes no coinciden, es una situación peor en términos de bienestar que otra en que sí concuerdan. Esto último sólo ocurre en un marco muy competitivo y donde existen tributos no distorsionadores, situación francamente difícil de encontrar. Sin embargo, es posible evaluar si la implantación de un nuevo tributo mantiene, aleja o acerca la asignación de recursos de una situación de óptimo. Probablemente no tenga sentido embarcarse en un análisis de éste tipo si se trata de un proyecto pequeño que requiere la implantación de un tributo insignificante. No obstante ello, dentro de la planificación gubernamental para el desarrollo social, el análisis del financiamiento sí debiera ocuparse de este tema, esto es, de cómo asegurar un financiamiento con el menor costo de bienestar posible para la población.

El impacto de un impuesto sobre la distribución del ingreso también debe preocupar, especialmente, -- porque éste último constituye en el fondo, uno de los objetivos principales de las políticas sociales. El tema de la incidencia de los impuestos es, sin embargo, de muy difícil manejo. El problema central es que quién formalmente cancela los impuestos en la Tesorería Pública respectiva, no necesariamente es quién lo financia en verdad. Si por ejemplo, un nuevo impuesto sobre la venta de un producto induce a un aumento en su precio de mercado, el costo del

impuesto será compartido por el vendedor y el comprador.

Cuánto corresponda a cada uno de ellos, dependerá de las respectivas elasticidades-precio de la demanda y de la oferta. Si la primera es inelástica, el comprador pagará todo el impuesto, y viceversa, si la inelástica es la oferta, existiendo una gama intermedia para casos no extremos. Por otra parte, los grupos de interés en cuanto a distribución de ingresos no corresponden a las categorías comprador/vendedor, sino a la que resulta de una escala de ingresos. De allí que el análisis resulte aún más complejo que el anterior, pero, inevitablemente, desde el punto de vista de quien trabaja en la promoción de programas sociales.

Los impuestos sobre el ingreso pueden resultar más claros aunque igualmente se puede argumentar que están sujetos a ambigüedades del tipo anterior. Después de todo, los salarios también responden, particularmente en los tramos altos, a condiciones de oferta y demanda, de modo que la pregunta ¿quién paga el impuesto?, en muchos casos no tiene una respuesta obvia. En rasgos generales, -- sin embargo, aparentemente es más fácil medir el impacto redistributivo en el caso de impuestos al ingreso que en otros.

Un tercer impacto clave a considerar en cuanto al tributo es su rendimiento efectivo y ello está ligado a muchas variables: de qué tipo de impuesto se trata, del resultado económico general de los sectores que los finan -

cion, del nivel de agotamiento tributario, de la posibilidad e incentivo para evadirlo, etc. Naturalmente que éstos elementos deben evaluarse en cada situación, pero no se deben ignorar porque la fuente de financiamiento tributaria es crecientemente agotable a medida que aumenta la tasa impositiva y las variables restantes permanecen relativamente inmutadas. Es perfectamente conocido el que existen ciertos "techos" en lo tributario que están condicionados por lo político y por lo económico. Los gobiernos, democráticos o no, requieren de niveles de apoyo ciudadano que hacen prácticamente imposible márgenes impositivos permanentes que -- sean considerados como "excesivos" por los contribuyentes. Por ejemplo, no se puede gravar permanentemente al capital con tasas anormalmente altas 1/ si al mismo tiempo se pretende conservar una economía con sector privado importante. Nada puede impedir, a la larga, la fuga de capitales hacia regiones de mayor rentabilidad, junto con una tenaz presión de los grupos capitalistas por cambiar las condiciones tributarias, por lo menos. Aparentemente, las sociedades operan bajo cierto grado de consenso colectivo que responde a condiciones de equilibrio de grupos sociales. -- Mientras dicho equilibrio se mantenga, resulta muy difícil forzar a cambios fundamentales, como por ejemplo, cargar notoriamente el peso tributario sobre algún sector en particular.

Se ha señalado que el cobro de tarifas por los bienes y servicios prestados por los programas podría ser -

---

1/ Por ejemplo, en relación a lo "normal" en el resto del mundo.

otro mecanismo de financiamiento. Su importancia como proporción del costo de los programas, sin embargo, no puede ser muy significativa. Ello es previsible por motivos ligados a la demanda. El primero de ellos es el mercado consumidor hacia el que están normalmente dirigidos, constituido por personas muy pobres y, por lo tanto, con poca o ninguna disponibilidad a pagar. Esto último, significa que - en muchos casos un cobro podría implicar la no demanda del - bien o servicio. El segundo motivo está dado por la carencia de sensación de necesidad, por parte de grupos pobres, de algunos de los bienes y servicios provistos a través de - programas públicos. El no percibir algunas necesidades propias no es característica sólo de grupos pobres, pero en éstos, ello se ve acentuado por los bajos niveles educaciona- les que normalmente poseen.

Por ambas razones, en general, es poco probable que la implantación de algún cobro por los servicios o - bienes prestados, rinda un monto relativamente importante - dentro del financiamiento del programa. Esto será más válido mientras las razones mencionadas en cuanto a la debilidad -e la demanda, sean correctas y ello puede variar según sea el caso. Por ejemplo, en cuanto a vivienda las necesidades son más sentidas que en cuanto a salud preventiva o edu- cación. De allí que sería factible esperar mejor respuesta ante un cobro en vivienda que otros servicios.

La competencia por recursos fiscales es otra - forma de financiar programas sociales. Si bien ello no representa una mayor carga impositiva a la nación, sí repre -

senta un sacrificio social por cuanto habrá actividades que dejen de realizarse por falta de fondos. El costo del financiamiento, en dichos casos, estará representado por el valor social atribuido a las actividades que se habrían realizado de no mediar la sustracción de fondos atribuible a los programas sociales. La cuantía de estos recursos es imposible de predecir. Dependerá de la fuerza que dentro del Estado tenga la promoción de programas sociales, de cuán consolidados están otros programas y reparticiones públicas y, en definitiva, de la posibilidad real de reasignación de recursos dentro del sector público.

Finalmente, los programas sociales pueden ser llevados a cabo bajo diferentes formas que implican costos de intermediación distintos. Con la misma masa de recursos, se puede tener diferente efectividad dependiendo del papel que juegue el Estado en la provisión del bien o servicio. Este puede ser desde financista de un programa, hasta productor del bien o servicio en cuestión. Normalmente, el sistema de incentivos bajo el que operan los organismos públicos es responsable de ciertas ineficiencias no habituales en instituciones privadas. Naturalmente que los criterios para decidir la forma que asume el rol del Estado en este campo no son, ni pueden ser exclusivamente económicos, pero estos últimos deben pesar fuertemente. Para programas que están en funcionamiento bajo formas tradicionales en que el Estado cumple todas las funciones, hasta las de distribución del servicio, reformas que apunten a minimizar los costos de intermediación pueden ser una fuente alternativa de recursos. Para proyectos nuevos, esta preocupación debie-

ra ocupar un lugar primordial en el diseño de los mismos.

La obtención de recursos provenientes de un mejor funcionamiento del Estado en relación a los propios proyectos sociales, puede surgir también de la centralización orgánica de los múltiples esfuerzos que diversas eeparticiones fiscales realizan en la misma línea de los proyectos. Es muy probable que una coordinación central aunque con operación de los programas descentralizadamente, represente un considerable ahorro de recursos además de una mejora sustancial en la efectividad de la acción pública.

o No hay reglas generales en relación al rendimiento de las cuatro fuentes de financiamiento que hemos mencionado salvo una pesimista en cuanto al cobro de tarifas por los bienes y servicios prestados. Es recomendable quizás, abordar la última en cualquier caso, porque tiene que ver con el buen funcionamiento del Estado.

## CAPITULO II

### EL GASTO SOCIAL Y SU RELACION CON EL CRECIMIENTO

Qué es gasto social y cómo afecta al crecimiento económico, es la primera pregunta que se formula en esta sección. Por qué preocuparse del crecimiento al hablar de gasto social, es una segunda pregunta que está presente. Esta última, merece ser contestada previamen-

te porque afecta, sin lugar a dudas, el tenor de la primera pregunta. El crecimiento económico se entendió por mucho tiempo como el medio de alcanzar mayor bienestar. Se fundaron fuertes esperanzas en que a través de este camino se erradicaría la pobreza extrema, fenómeno que aún sobrevive pese a que el mundo ha experimentado un alto crecimiento económico. Las políticas sociales pueden o no ser eficientes en la erradicación de la pobreza. El que el crecimiento pueda asumir un estilo concentrador del ingreso, hace que no se puede considerar que él y la abolición de la miseria caminen siempre de la mano. Existe la sensación de que si por hacer ciertas políticas sociales se sacrifica algo de crecimiento, se está incurriendo en un enorme costo social, y la verdad es que si dicho costo ocurre, no tiene por qué ser considerado impagable. En primer lugar, los costos sociales que se pagan por otras políticas, muchas veces son enormes y, sin embargo, --ellos se asumen. En segundo lugar, qué se pretende con lo económico, es una pregunta sumamente pertinente para quien juzga o evalúa los sacrificios económicos de alguna política social. Con el crecimiento económico se ha pretendido sacar a los países pobres de su estado y, dentro de éstos, de mejorar la situación de los más miserables. Los resultados, en general, han sido positivos, pero --menores a las expectativas (probablemente irracionales) de muchos. El surgimiento de planteamientos tales como de "crecer redistribuyendo" o de "necesidades básicas", responden a este criticismo respecto de los procesos de crecimiento habidos en el pasado. O sea, que el aumento del producto nacional desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza, no necesariamente resulta beneficioso.

Lo que se quiere plantear es que, visto el asunto como los esfuerzos por erradicar la miseria, no es obvio que se entienda menor crecimiento como sacrificio. Esto es un problema empírico, si el aumento del producto redunda en una mejora de los pobres y en qué proporción, depende de variables concretas que asumen valores diferentes en momentos y casos distintos. La teoría del derrame (trickle down) sostiene que esto tiende a ocurrir prácticamente siempre, lo cual suena lógico. Sin embargo, algunos estudios han señalado casos en que ello parece que no ha sucedido 1/. Dichos trabajos que han estado sujetos a críticas serias, han tenido el mérito de hacer pensar sobre lo que se consideraba como el obvio resultado del crecimiento, esto es un aumento del bienestar. Toda esta argumentación apunta a atenuar, o al menos a pedir mayor precisión en las consideraciones que pueden surgir al analizar los posibles sacrificios que impliquen ciertas políticas sociales en el crecimiento.

Volviendo a la primera pregunta, se puede señalar que el gasto social se entenderá en este trabajo como aquel orientado hacia los pobres, tanto con el objeto de aliviar como de erradicar la pobreza. Esta definición restringida de gasto social, tiene que ver con el interés expresado de los autores en el problema mencionado, sin dudas, el más importante dentro de la preocupación social contemporánea.

---

1/ Ver trabajos de K. Griffin y A.R. Khan. "Poverty and Rural Landlessness in Rural Asia", I.L.O., 1977, y de I. Adelman y C. Morris, "Economic growth and social equity in developing countries", Stanford, 1973.

Precisando de esta manera, se puede señalar - que el gasto social asume dos formas que analíticamente son útiles para estudiarlo en relación al crecimiento. Estas formas son consumo e inversión. Se sabe que el aumento - del producto, a la larga, depende de la inversión que es la que permite expandir la capacidad productiva. El consumo, en cambio, permite la mantención de un potencial productivo, pero no lo aumenta.

El gasto social, que se materializa a través de salud, nutrición, educación, vivienda, seguridad social y servicios sanitarios, incide tanto en el consumo como en la inversión de los pobres.

Qué gasto social es consumo y cuál es inversión, es una difícil pregunta. La salud preventiva es un "seguro", esto es, un consumo de seguro de salud. La salud curativa también es consumo. Sin embargo, esto es - verdad para los adultos, pero no para los niños, ni para los por nacer. La salud y nutrición materno-infantil constituyen una verdadera inversión (y consumo al mismo tiem-po) para los niños. La educación, en general, es una - inversión. La seguridad social, por su parte, entendida esencialmente como previsión, sistemas de seguros de cesantía, invalidez, etc., es un consumo en cuanto a su uso, - pero puede constituirse como un sistema de ahorro-inver -- sión, bajo ciertas circunstancias.

Desde el punto de vista del crecimiento, lo

que interesa precisar es lo siguiente: cuánto producto se sacrifica al financiar un programa social, y cuánto producto se induce por la misma causa. Al distraer recursos para organizar un programa social, se está afectando el crecimiento del país. Un caso extremo sería, por ejemplo, el que un programa se financiara con un impuesto a las inversiones privadas, medida que redundaría probablemente en una inmediata baja de la tasa de inversión del sector privado, afectando con ello la tasa de crecimiento del producto. Si, por otro lado, con dicho financiamiento se implementara un programa de inversiones sociales, habría un movimiento compensador en materia de crecimiento. Cuál es la magnitud final que resulta, es un problema empírico que no se puede responder en teoría.

En general, sin embargo, es posible señalar que lo más probable es que exista un sacrificio en términos de crecimiento. Esta aseveración se funda en lo siguiente: para los pobres, el consumo constituye una demanda cuya urgencia difícilmente puede ser ignorada por las autoridades. Ello significa que, aunque las autoridades sólo intenten invertir en los pobres, la demanda de éstos presionará por consumo, por lo que parte importante del gasto social tendrá que orientarse hacia esto último. En la medida que el financiamiento provenga de impuestos generales, con gran probabilidad se estará sacrificando cierto nivel de inversión que no será completamente compensado por el destino del gasto de los programas. Esta argumentación lleva a formular otras interrogantes: - qué tipo de financiamiento minimizará el sacrificio de -- crecimiento, constituyendo, al mismo tiempo, una fuente

de recursos suficientemente grande como para satisfacer - las necesidades de los programas. Es posible, por ejemplo, que algún impuesto al consumo de bienes "suntuarios" afecte minimamente la tasa de inversión privada, pero probablemente su rendimiento sea bajo. En efecto, la demanda de bienes suntuarios suele tener una elasticidad precio más bien alta por lo que un impuesto a su comercialización podría representar una fuerte caída en las ventas y, en consecuencia, un monto de tributación discreto; adicionalmente, éste podría, efectivamente, ser pagado en su mayor parte por el productor (si la elasticidad precio de la oferta es menor que la de la demanda, como probablente tienda a ocurrir en la mayoría de los casos de bienes suntuarios). 1/ El tema del financiamiento es obviamente de una importancia crucial. El lector se dará cuenta, a propósito del ejemplo, que por reducir el impacto sobre la tasa de inversión se estaría perjudicando la rentabilidad de un sector productivo específico, el de bienes suntuarios, lo que efectivamente representa un costo desde el punto de vista de la asignación de recursos. 2/

Esto significa que no se afecta el crecimiento por el lado del nivel de inversión, pero sí se le influye por la menor eficiencia productiva de la economía. - La búsqueda de instrumentos eficientes se constituye, de hecho, en un verdadero desafío a la imaginación, porque -

---

1/ Mientras más elástica sea la demanda y más inelástica la oferta, mayor proporción del impuesto será pagada por los productores. Si la oferta también es muy elástica, las ventas caerán violentamente y el impuesto será de poco rendimiento.

2/ Se estaría perjudicando el grado de "ventaja comparativa" del sector en beneficio de los demás sectores.

habitualmente conllevan costos implícitos que deben conocerse para una correcta evaluación económica.

Desde el punto de vista empírico, se ha podido concluir, aunque con cierta incertidumbre por la calidad de información, que en el peor de los casos la pérdida sería baja de implementarse una política de necesidades básicas, que en el fondo es sinónimo de una política social global. Los estudios econométricos buscan ligar crecimiento con necesidades básicas, han determinado que existe una relación positiva entre ambos, pero no ha sido posible determinar causalidad. 1/ En efecto, se ha hallado que las relaciones entre crecimiento y esperanza de vida y educación son positivas y estadísticamente significativas sobre 95%.

Sin embargo, hay sobradas razones para creer que el derrame del crecimiento mejora los indicadores mencionados, que se utilizan como proxy de necesidades básicas, de modo que dichas relaciones no tienen causalidad clara.

Por otra parte, resulta claro que la calidad del factor trabajo afecta directamente la productividad y el crecimiento 2/. De allí que mejorar el recurso humano

---

1/ N=L. Hicks, "Growth vs Basic Needs: Is there a Trade-off?". World Development, Vol. 7, 1979.

2/ Véase E.F. Denison, "Accounting for United States Economic Growth, 1929-1969". Brookings Institution, 1974; A.O. Kreuger, "Factor endowments and per capita income", Economic Journal, Vol. 78, 1968; G. Psacharopoulos, "Returns to Education", San Francisco: Jossey-Bass, 1973.

tiene que repercutir en el futuro ritmo de crecimiento del producto. La cuestión de la desaceleración de dicho ritmo durante el proceso de inversión en el trabajador o futuro trabajador no se responde, sin embargo, por la argumentación anterior.

Un ejercicio teórico, a falta de pruebas empíricas, puede dar luces sobre las magnitudes que podrían estar envueltas en un plan de gasto social global. M. Selowsky <sup>1/</sup> ha hecho recientemente un cálculo para simular qué ocurriría con la tasa de crecimiento si se implementara un programa de satisfacción de necesidades básicas en países de tipo latinoamericano semiindustrializados (sobre US\$ 800 per capita de 1977). En el caso (a) que se destinara 5% del P.N.B. como fuente adicional de recursos para programas sociales, (b) que éstos se usaran sólo para consumo de los pobres, y, (c) que dichos recursos fueran enteramente de origen tributario y afectarían a sectores ricos.

Selowsky ha estimado que en una situación más bien extrema, la tasa de crecimiento podría caer 1/2% en términos absolutos (de 5% a 4.5%, por ejemplo).

Es evidente que en mejores condiciones, donde hubiera inversión en los pobres, y en que los recursos

---

<sup>1/</sup> M. Slowsky, "Income distribution, basic needs, and trade-offs with growth: The case of semi-industrialized Latin American Countries". World Development, Vol. 9, 1981.

tributarios o mixtos 1/ indujeran a una menor caída de la inversión privada, la pérdida de crecimiento podría ser aún menor.

En suma, mientras a corto plazo una política de gasto social dirigida hacia los pobres puede significar una caída en el ritmo de expansión económica que aparentemente no llegaría a ser muy significativa, en el largo plazo, si el gasto social ha significado inversión en los desposeídos, se podría favorecer el crecimiento del producto. Las magnitudes de ambos impactos dependerán de las condiciones económicas de las regiones en cuestión, de la habilidad para distraer recursos con el mismo costo, y de la capacidad del gasto social para mejorar la productividad del trabajo humano.

Un último aspecto sobre el que vale la pena detenerse, en cuanto a la relación del gasto social con el crecimiento, es el que tiene que ver con la efectividad del sector público para acometer ciertas tareas. Este último tiene innegables ventajas para impulsar políticas sociales, pero tiene serios inconvenientes para desarrollar ciertas funciones en el proceso de implementación de éstas. En la tradición latinoamericana, el Estado ha asumido una gran parte de los roles involucrados en la implementación de las políticas sociales: promotor, recolector de fondos, productor de los bienes y servicios, "comercializador" de éstos, etc.. Existen algunos roles

---

1/ Se refiere a las fuentes posibles de financiamiento que se vieron en la sección anterior.

que no debieran ser asumidos más que por el Estado: la política tributaria para financiar los programas, por ejemplo, no puede ser más que dictada e implementada por el Estado, entre otras razones, porque requiere el respaldo de una gran fuerza que obligue al pago de tributos, y que no la debería tener nadie más que el Estado. La producción y distribución de bienes y servicios, en cambio, normalmente puede ser asumida por agentes privados, motivados por el lucro y que responden ante una demanda concreta del Estado. El afán social de las instituciones públicas, como mérito frente al fin de lucro de instituciones privadas, es dudoso, en este caso, al menos por dos razones importantes. La primera, porque las instituciones estatales en latinoamérica responden a varias finalidades no sólo sociales en un sentido nacional: el clientelismo político y el compadrazgo, presente en todo tipo de gobiernos, hace de las instituciones estatales, organismos muy costosos, que disfrazan desocupación y que resultan altamente ineficientes. El afán social resulta, de este modo, altamente relativizado por la escasa profesionalización del Estado. La segunda razón, tiene que ver con la eficiencia económica. El afán social es crucial para influir en el "qué producir" y en el "para quién", dos de las preguntas fundamentales en economía. El afán de lucro, en cambio, es superior al social para precisar el "cómo producir" porque intentará hacerlo reduciendo costos, esto es, minimizando el uso de recursos. En teoría, una empresa estatal puede ser tan económicamente eficiente como una privada, y ello depende de las condiciones y sistemas de incentivos a que esté sujeta. En la práctica, ello tenderá a verse muy ligado al grado de descentralización o autonomía a la que la empresa esté sujeta y al tipo de mercado en el que participe.

La experiencia (y la lógica la avala) indica que las actividades productivas asumidas por el Estado - en Latinoamérica han estado plagadas de ineficiencias que implican que buena parte de los recursos sustraídos mediante impuestos, no llegan a sus destinatarios (los pobres, los niños, quienes sean) porque se diluyen inútilmente - en el camino. También hay empresas privadas ineficientes, pero quienes entonces pierden son sus dueños si están en competencia y algo perderá la comunidad si el Estado protege permanentemente a dichas empresas.

Resulta inapropiado concluir con recomendaciones sobre el rol preciso que el Estado debe asumir en cada tipo de política social. Si educación, o salud, o agua potable, es asumida completa y parcialmente por el Estado, en cuanto a su producción, distribución, etc., es un problema a ser resuelto con criterios no tan económicos. Lo que se debe tener claro es que si empíricamente se sabe que tal actividad sufrirá ineficiencias por ser abordada por - el Estado, deberá tenerse conciencia de que entonces se estará sacrificando crecimiento económico, y ello deberá agregarse al costo de desaceleración de por sí demandado por la política social.

CAPITULO III.

EL GASTO SOCIAL Y SU RELACION  
CON LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Las políticas de gobierno afectan siempre en mayor o menor grado, tanto la asignación de recursos de la economía, como la distribución de los bienes y servicios - que en ella se producen. En otras palabras, alteran la eficiencia y la distribución del ingreso real, y ha sido usual evaluar las políticas en base a uno o ambos criterios.

Es importante entender que la asignación eficiente de recursos no es un concepto aislado, sino que para cada distribución del ingreso en particular, existe una forma de asignar los recursos que es la más eficiente. Esto se debe a que la distribución del ingreso determina -- los patrones de comportamiento de las personas, tanto en cuanto a demandantes de bienes y servicios, como en cuanto a oferentes de factores productivos. Y son estos patrones de comportamiento los que permiten identificar cuál es la producción que maximizará el bienestar económico de la sociedad en su conjunto. Lo anterior significa que un conjunto de bienes y servicios que resulta ser una producción eficiente para una economía con cierta distribución del ingreso, puede no serlo si se altera dicha distribución. 1/.

---

1/ Burton A. Weisbrad, "Collective Action and the Distribution of income: A Conceptual Approach", en Public Expenditure and Policy Analysis, R.H. Haveman y J. Margolis, Chicago, 1977.

Hay casi un común acuerdo respecto a la necesidad de que el gobierno intervenga a fin de lograr una distribución del ingreso más equitativa de la que resulta a -- través de la operación de las fuerzas libres del mercado. - Se entiende por un perfil de ingresos muy equitativo aquel donde el porcentaje de la población en el estrato alto es -- pequeño, los estratos bajos tienden a ser residuales y -- existe cierta homogeneidad en los ingresos de los estratos medios. 1/ Algunos de los argumentos que normalmente se esgrimen a favor de la hipótesis de equidad son que al mejorar las condiciones de vida de estos sectores, mejora también el bienestar de toda la comunidad, por lo que los no pobres estarían dispuestos a otorgar una fracción de su ingreso a fin de mejorar la condición de los pobres. También, se sostiene que es éticamente inaceptable la existencia de sectores viviendo en condiciones de indigencia. 2/

Establecida la necesidad de redistribución -- por parte del Estado, quedan varias interrogantes por resolver. Se requiere definir el monto a redistribuir, su financiamiento y, por último, el método que se utilizará. En la práctica, todos estos elementos están muy interrelacionados y no es fácil definirlos en forma aislada. Así, la cantidad total que se redistribuya dependerá de los costos, no sólo financieros, sino, además, de los económicos y administrativos, lo que a su vez dependerá de la forma -

---

1/ Pedro Demo. "Redistribución del ingreso, empleo y política social del Trabajo", en "Planificación Social en América Latina y el Caribe". ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, Mayo de 1981.

2/ Edgar M. Browning y Jaqueline M. Browning. "Government and the distribution of income", en Public Finance and the Price System" E.K. Browning y J.K. Macmillan Publishing Co. U.S.A.

de financiamiento y de distribución que se utilice.

Una de las formas en que el gobierno puede - alterar la distribución del ingreso es a través de su gasto. No existe ningún gasto público, y dentro de ellos - el gasto social, que beneficie o perjudique a todas las personas por igual, muy por el contrario, lo usuales - que favorezca a un grupo, a expensas de otro. Por lo -- tanto, cualquier análisis del impacto distributivo de los gastos sociales, lleva implícito juicios de valor respecto a qué sectores serán los mayores beneficiarios. En la ma yoría de los países se considera como grupo prioritario al porcentaje de la población que vive en la extrema pobreza. Sin embargo, es casi imposible un consenso respecto a la definición exacta de este fenómeno, tanto por su heteroge neidad misma (presenta distintos grados de intensidad en tre países y aún entre regiones) como por la subjetivi dad que envuelve (puede definirse tanto en términos abso lutos como relativos). 1/

Un aspecto fundamental del problema, es la forma de financiamiento de los gastos sociales, que tam bién tiene efectos tanto de asignación como distributivos. El sistema de financiamiento puede acentuar o compensar el proceso de distribución generado por los gastos sociales, - dejando muchas veces inalterada la distribución del ingre so original. Así, por ejemplo, si los desembolsos se -

---

1/ Fernando Galofré, "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", en "Pobreza Crítica en la niñez". CEPAL-UNICEF, Julio 1981.

financian con tributación, la composición del gasto privado que se sacrifica, será distinta según el tipo de impuestos que se utilizan. Además, el sistema tributario será progresivo, neutro o regresivo según el sector sobre el que recae la mayor carga tributaria. 1/

Por otro lado, como resultado de la actividad económica del Gobierno generada por los gastos sociales, hay otros efectos secundarios que originan cambios en la actividad económica de todo el país, como, por ejemplo, en el precio relativo de los bienes y de los factores productivos, en el empleo, etc. Más aún, el que algunos grupos tengan una mayor participación en el ingreso total que la original, y otros, una menor, genera cambios en los patrones de consumo de la población. Esto originará efectos redi-tribucionales a través del proceso multiplicativo convencional.

En consecuencia, el impacto distributivo de cualquier gasto social debiera enfocarse en un contexto más amplio, considerando no sólo el desembolso mismo y su destino, sino, además, la procedencia de dichos fondos, así como todos los efectos indirectos que se van generando. En otras palabras, debiera analizarse dentro de un modelo de equilibrio general; sin embargo, esto resulta bastante difícil en la práctica, por lo que el análisis se hace normalmente en forma desagregada y parcial, tratando en lo posible de vislumbrar las interrelaciones con el resto del sistema. 2/.

---

1/ A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, "Política Fiscal como instrumento redistributivo", la Experiencia chilena, en "Estudios CIEPLAN N° 14", Santiago de Chile, Agosto 1977.

2/ Edgar M. Browning y Jacqueline M. Browning. "Government and the distribution of Income", en Public Finance and the Price System" E.K. Browning y J.K. Browning Macmillan Publishing Co. U.S.A., 1979.

Existen bastantes dificultades de estimación, incluso bajo un análisis de equilibrio parcial. Considerando únicamente los desembolsos, para un sistema de financiamiento dado, hay dos tipos de problemas que se presentan al tratar de determinar los efectos del gasto social sobre la distribución del ingreso. Ellos son la identificación de los beneficiarios y la medición de los beneficios. El problema de identificación implica no sólo el determinar quiénes son los perceptores potenciales directos de los bienes y servicios, que muchas veces no queda claro, sino además el de confirmar que dichos perceptores hagan uso efectivo de estas facilidades, y por último, el de tratar de estimar cualquier posible traslación de éstos servicios hacia otros sectores. <sup>1/</sup>

La determinación de los beneficios del gasto social, va más allá de la obtención de los datos presupuestarios. Lo usual ha sido asignar el valor de los costos de producción, suponiendo que éstos son iguales a los beneficios. Sin embargo, la valoración que las personas asignan a dichos bienes y servicios puede ser superior o inferior a los costos e, incluso, pueden haber diferencias notorias entre clases de ingreso. Además, la valoración para la comunidad como un todo, también diferirá en aquellos casos en que los beneficios trasciendan de los beneficiarios directos al resto de la comunidad, o bien en aquellos -

---

<sup>1/</sup> A. FOXLEY, E. ANINAT y J.P. ARELLANO, "Quiénes se benefician de los Gastos Públicos", en "Estudios CIEPLAN" - N° 10, Santiago de Chile, Mayo de 1977.

casos en que los costos se elevan por razones de ineficiencia. 1/

Por otro lado, tampoco resulta fácil vislumbrar los efectos distributivos si consideramos únicamente el financiamiento para un gasto social dado. Está presente el problema de identificación, dado que no sólo interesa quién paga el impuesto, sino sobre quién finalmente recae este gasto. Este dependerá de factores tales como - las distintas elasticidades de las curvas de oferta y demanda. Además de este costo directo, también es importante considerar el costo en bienestar, los costos administrativos del sistema tributario, etc.. Todos estos factores tendrán un mayor o menor impacto distributivo. Si el financiamiento se realiza con impuestos al ingreso de las - personas, el impacto distributivo será distinto según si la estructura tributaria es progresiva, proporcional o regresiva. 2/

Un análisis detallado de todos los efectos - distribucionales tanto directos como indirectos de los gastos sociales, va más allá de las ambiciones de este capítulo. Por lo que nos centraremos en los aspectos que consideramos esenciales de algunos de los servicios básicos.

---

1/ BURTON A. WEISBRAD, "Collective Action and the Distribution of Income: Conceptual Approach", en PUBLIC EXPENDITURE AND POLICY ANALYSIS, R.H. Haveman y J. Margolis, Chicago, 1977.

2/ A. FOXLEY, E. ANINAT y J.P. ARELLANO, "Quiénes se benefician de los Gastos Públicos", en "Estudios CIEPLAN - N°10, Santiago de Chile, Mayo de 1977.

3.1.

EDUCACION

Las estrechas asociaciones positivas encontradas en numerosas investigaciones empíricas entre el nivel de educación de las personas y su ubicación dentro de la escala distributiva, han llevado a considerar la educación como uno de los indicadores más importantes del nivel de ingresos del grupo familiar. Este hecho estaría indicando que a pesar de todas las políticas educacionales emprendidas por los países, el gasto social por este concepto ha sido regresivo o, en el mejor de los casos neutro en cuanto a su impacto distribucional.

Ahora bien, aunque en estos estudios se considera la educación como un bien, hay numerosas hipótesis que la consideran no solamente como un bien en sí, sino además, como un medio para adquirir otros bienes, puesto que sería el canal más importante de movilidad social. Este argumento debe analizarse con cuidado. Es ya conocido el fenómeno de la "devaluación" de la educación, es decir, que a medida que se avanza en el proceso de desarrollo de una economía, se requiere de una formación cada vez mejor, aunque muchas veces sobredimensionada, para realizar las mismas tareas. Por lo tanto, la brecha educacional tiende a perpetuarse. Los mayores niveles de instrucción, no serían en este sentido un medio para eliminar la pobreza y, posiblemente, tampoco para mejorar la participación en el ingreso de los grupos de menores ingresos. Como ya se dijo, la evidencia demuestra que la educación, lejos de ser un medio de movilidad social, reproduce la desigualdad social ya existente. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> ROLANDO FRANCO Y EDUARDO PALMA. "Política Social y Pobreza: Lecciones de la experiencia", en "Planificación Social en América Latina y El Caribe", op. cit.

Los análisis de la igualdad de la educación tomada como un bien, se centran fundamentalmente en dos aspectos, la igualdad de oportunidades y la de los resultados obtenidos a través del proceso educativo. <sup>1/</sup>

Dentro de las oportunidades se incluyen aspectos tales como la igualdad de acceso, el ingreso oportuno al sistema y la supervivencia en él. La igualdad de acceso adquiere mucha relevancia en aquellos países donde la mayoría de la población de bajos ingresos vive en zonas rurales con una fuerte dispersión geográfica. En éste sentido, puede no ser suficiente un subsidio uniforme entre zonas urbanas y rurales para asegurar el acceso a toda la población. Es probable que se requiera una sobre inversión en áreas rurales, periferias urbanas y centros menores. Sería de sumo interés un estudio sobre las implicaciones redistributivas en este contexto.

La abundante literatura con respecto al ingreso oportuno y la supervivencia dentro del sistema escolar, señala que el ingreso tardío y la alta deserción se explicaría por varias causas tanto dentro como fuera del sistema mismo. Los factores nutricionales y genéticos de la población de menores ingresos, así como el ambiente tanto familiar como fuera del hogar, serían altamente determinantes. En este sentido, una política adecuada va más allá del sistema educacional mismo. <sup>2/</sup> Un análisis acu -

---

<sup>1/</sup> ALDO E. SOLARI. "Desigualdad Educativa en América Latina", en "Planificación Social en América Latina y el Caribe", op. cit.

<sup>2/</sup> PEDRO DEMO. "Política Social de la Educación y la Cultura", en "Planificación Social en América Latina y el Caribe", op. cit.

cioso sobre cuanto de los efectos distribucionales son atribuibles al gasto social en educación, resulta, por lo tanto, bastante dificultoso.

Otro elemento fuertemente determinante del ingreso al sistema, estaría en la demanda. En los países en proceso de desarrollo, sólo la industria, el comercio, los servicios de gobierno y las profesiones liberales son las que requieren algo más de educación. De este modo, a pesar de encontrarse disponibles los servicios, con un acceso fácil y a un costo nulo, las familias no enrolan a sus hijos a la escuela. En adición a ésto, están los costos complementarios que deben asumir muchas veces las familias, por concepto de materiales, transporte y vestuario. <sup>1/</sup>

Ligado al problema de demanda, está el hecho de que el beneficiario directo de los ingresos futuros atribuibles al proceso educativo, es el niño y no su familia. Sin embargo, si éste era un gasto que el grupo familiar pensaba asumir de todas formas, el subsidio educacional le permitiría satisfacer otras necesidades. El análisis del efecto distributivo por éste concepto sería de sumo interés, dado que no existen estudios al respecto. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> ALDO E. SOLARI. "Desigualdad Educacional en América Latina", en "Planificación Social en América Latina y el Caribe", op. cit.

<sup>2/</sup> "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de Investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana ECIEL, Mayo de 1981.

También hay hipótesis que sostienen que tanto el ingreso tardío como la escasa supervivencia se explicarían por la falta de preparación de los niños de bajos ingresos debido a la ausencia de una educación a nivel pre-escolar. Hay evidencia empírica sobre la menor repetencia en el primer grado para aquellos niños que han pasado por el kindergarten. En este sentido, habría una sobreinversión de recursos en los niveles primario medio y superior y una subinversión a nivel preescolar. Sin embargo, no hay ningún estudio serio sobre la magnitud del impacto del gasto en uno u otros, y, por lo tanto, no queda en claro cuanto mejoraría la situación mediante una simple transferencia de fondos de una a otra etapa. <sup>1/</sup>

La evidencia empírica también muestra una correlación positiva entre el nivel educacional de los padres, y los años de escolaridad rendidos por los hijos, variable difícil de modificar con políticas de gasto público. <sup>2/</sup>

Finalmente, también ha quedado en evidencia que la deserción se presenta luego de repetir varias veces los primeros grados, por lo que una causa importante estaría dentro del mismo sistema escolar. La explicación puede encontrarse en que siendo muy bajo el nivel del gasto público en educación, la calidad de la enseñanza pública es muy inferior. <sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> BURTON A. WEISBRAD, "Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach", en PUBLIC EXPENDITURE AND POLICY ANALYSIS, R.H. Haveman y J. Margolis, Chicago, 1977.

<sup>2/</sup> MARCELO SELOWSKY. "¿Estamos subinvirtiendo en capital humano a edades preescolares?", en "Pobreza Crítica de la niñez", op. cit.

<sup>3/</sup> Idem.

En cuanto a los resultados obtenidos a través del sistema educacional, todos los estudios concuerdan en que la obtención de un nivel cognocitivo dado depende tanto de la habilidad del niño (que es función de elementos externos al sistema escolar) como de las características de la educación que recibe. Las habilidades del niño dependerán, en definitiva, de las otras políticas sociales que se emprendan, puesto que son función de la nutrición que recibe, de los servicios de salud, de la vivienda, del ambiente familiar y externo, etc.. <sup>1/</sup>

Las discusiones se han centrado fuertemente en el sistema educacional. Se sostiene que si bien los mayores beneficiarios del gasto público en educación serían los grupos de ingresos más bajos, esto sólo crea una ilusión distributiva. La baja calidad de la enseñanza a nivel público, hace que las familias de ingresos medios y altos no sean demandantes y, por lo tanto, tampoco beneficiarios de éstos servicios, ya que pueden comprar una mejor calidad. <sup>2/</sup>

En cuanto a la distribución de los recursos dentro del sistema, la evidencia empírica demuestra que, con raras excepciones, la mayor parte del gasto social en educación se ha destinado a la enseñanza media y superior, en los países de América Latina. Esto ha significado una expansión no lineal del sistema educacional; en la mayoría

---

<sup>1/</sup> MARCELO SELOWSKY. "Estamos subinvertiendo en capital humano a edades preescolares?", en "Pobreza Crítica en la Niñez" op. cit.

<sup>2/</sup> "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de Investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la integración Económica Latinoamericana ECIEL, Mayo de 1981.

de los países en desarrollo se desarrolló antes que nada la educación secundaria. Esto ha significado un efecto claramente regresivo en la distribución del ingreso, principalmente porque la proporción de alumnos de bajos ingresos que se matriculan en este nivel de educación es muy pequeña, y los costos por alumno son bastante elevados. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> ALDO E. SOLARI. "Desigualdad Educacional en América Latina", en "Planificación Social de América Latina y el Caribe", op. cit.

3.2.

S A L U D

Al hablar de salud es necesario distinguir entre demanda y necesidades de salud. En la mayoría de los países, la expansión de los servicios médicos ha sido consecuencia de planes de saneamiento ambiental, casi en forma independiente de las demandas y percepciones de los usuarios. <sup>1/</sup>

La atención médica implica ciertos costos de oportunidad al igual que la producción de cualquier otro bien o servicio. Sin embargo, la mayoría de los economistas sostienen que es difícil la evaluación de estos servicios, en especial, dentro de un modelo de competencia perfecta, debido a ciertos elementos distintivos. <sup>2/</sup>

Dentro de estas características, estarían varios tipos de externalidades. Por ejemplo, la investigación médica constituye en realidad un bien público y como tal, debe ser financiado por el gobierno. Hay ciertas enfermedades infecciosas cuyo tratamiento genera beneficios externos para toda la población. De otro lado, existen consideraciones subjetivas, como las que sostienen que la atención médica es un derecho de cualquier ser humano y que, por ende, no debe marginarse a nadie, ni aún si es incapaz de autofinanciar estos servicios.

---

<sup>1/</sup> ROLANDO FRANCO Y EDUARDO PALMA. "Política Social y Pobreza: Lecciones de la experiencia", en "Planificación Social En América Latina y El Caribe", op. cit.

<sup>2/</sup> EDGAR K. BROWNING Y JACKELINE M. BROWNING. "Financing Medical Care", en, "Public Finance and the Proce Sys -

Aparte de las externalidades, existen otras particularidades que normalmente se enfatizan en la literatura. A diferencia de los gastos en otro tipo de bienes y servicios, que tienden a ser más o menos estables y predecibles, los gastos médicos son irregulares e impredecibles. Además, debido a la falta de información y conocimiento, es difícil para el consumidor evaluar los servicios médicos. La demanda individual proviene del consejo dado por el médico y no refleja el verdadero valor marginal del servicio recibido.

También se señalan las evidentes limitaciones del mercado como asignador de recursos en el campo de la salud, y las distorsiones a que el uso indiscriminado de este mecanismo puede conducir. No existe ningún país en que la salud esté librada en forma exclusiva al juego de la oferta y la demanda, dado que buena parte de los servicios hospitalarios son provistos por instituciones sin fines de lucro, ya sean estatales o de beneficencia. Sin embargo, hay distintos grados de intervención del Estado, lo que a su vez, genera distintas consecuencias en la distribución del ingreso. <sup>1/</sup>

La evidencia empírica demuestra que los sistemas de salud varían entre países a tal punto, que no existen dos que sean exactamente iguales. Las diferencias se producen por la estructura legal y administrativa del país, por los recursos humanos y materiales disponibles

---

<sup>1/</sup> EDGAR K. BROWNING y JACKELINE M. BROWNING. "Financing Medical Care", en "Public Finance and the Proce System" op. cit.

y finalmente, por los distintos hábitos de convivencia y tradición histórica. La evaluación del funcionamiento normalmente se hace en base a su eficiencia sanitaria, - eficiencia económica y calidad científica. La literatura con respecto a los efectos distribucionales mismos, no ha sido muy abundante. 1/

La importancia que tiene la salud en la determinación del nivel de ingreso de las personas, ha sido tema de numerosos estudios. Se sostiene que la destreza de individuos normales es muy superior a la de quienes están afectados por diversas enfermedades, que el ausentismo debido a problemas de salud, se traduce en una baja - productividad y que finalmente todos estos factores dificultan el ascenso de las personas a un nivel de ingreso superior. Al respecto, se han postulado diversas teorías, - una de ellas es la de "causalidad social acumulativa" de Myrdal. 2/

Para un análisis de incidencia, se debe hacer una distinción clara entre los servicios generales de Salud Pública y los servicios ofrecidos por los sistemas - de Seguridad Social. 3/

---

1/ EDGAR K. BROWNING y JACQUELINE M. BROWNING. "Financing Medical Care", en, "Public Finance and the Proce System" op. cit.

2/ NICOLAS FLAÑO CALDERON. "Planificación o Mercado en el Sector de Salud", en "Desarrollo Social y Salud en Chile", C.P.U., Santiago de Chile, 1979.

3/ "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana ECIEL, Mayo de 1981.

La atención médica que opera a través de los sistemas de seguridad social, en la mayoría de los países-ampara a una fracción relativamente pequeña de la población. Se orienta a las fajas medias de ingreso, donde están representados los trabajadores asalariados y con empleos estables. Es decir que generalmente está concentrada en los mercados formales urbanos, la población rural y los trabajadores informales, no gozan de su cobertura. De éste, es fácil inferir que los servicios así otorgados no redistribuyen ingresos hacia los grupos más pobres.

Gran parte de la discusión en este ámbito se ha centrado en torno a las formas alternativas de financiamiento y su relación con la cobertura del seguro mismo. Si la cobertura es total, el costo de la atención médica es nulo, por lo que es previsible un fuerte aumento de la demanda y la sobreutilización de los recursos. Esto genera un alza en los precios, especialmente de los servicios profesionales, lo que se traduce en un fuerte aumento de los costos de atención médica. Hay hipótesis que sostienen - que la fuerte expansión de los sistemas de seguro, ha sido la principal causa del aumento de los costos de estos servicios más allá del aumento en el costo de vida.

Sin embargo, el alza en los precios dependerá en última instancia, de la elasticidad de la curva de demanda; cuanto más inelástica sea ésta (como en el caso de los servicios hospitalarios) menor la posibilidad de un aumento en el costo de los servicios.

En todo caso, para evitar el sobreconsumo y la ineficiencia ligado a él, se requiere implementar algún sistema en que el seguro cubra sólo parte de los costos y que obligue a los usuarios a buscar el menor precio. Esto puede hacerse estableciendo un monto máximo de beneficios, imponiendo el pago de una suma proporcional al costo de atención o bien una suma fija para los primeros gastos. <sup>1/</sup>

Los estudios de incidencia de los servicios de salud ofrecidos a través de sistemas de seguridad social, ponen en evidencia que estos programas benefician solamente a los empleados, lo cual significa que se dirigen principalmente a los grupos de ingreso medio. Sería de sumo interés un análisis que considere los efectos distributivos adicionales que se generan por los mayores costos de atención originados por la expansión de los sistemas de seguridad social. Esto podría clarificar no sólo el impacto entre distintos estratos, sino cualquier redistribución al interior de los estratos medios y altos. <sup>2/</sup>

Respecto a los servicios generales de Salud Pública, en general, los gastos han estado dirigidos en forma selectiva hacia los grupos más pobres, si bien muchos de los beneficios se han filtrado hacia otros sectores.

- 
- <sup>1/</sup> J.P. NEWHOUSE, Ch. E. PHELPS, W.B. SCHWARTZ. "Policy Options and the Impact of National Health Insurance", en "Public Expenditure and Policy Analysis", op. cit.
- <sup>2/</sup> EDGAR K. BROWNING y JACQUELINE M. BROWNING. "Financing Medical Care", en, "Public Finance and the Procurement System". op. cit.

Las dificultades de determinación de incidencia son enormes. En primer lugar, la forma de financiamiento ha sido el tema central de las polémicas en materia de salud. El costo de los servicios es pagado, en última instancia, por la población. Sin embargo, los efectos sobre la distribución del ingreso serán distintos si el financiamiento es en su totalidad vía un impuesto al ingreso y/o al trabajo, si en parte es financiado con otros ingresos del gobierno o bien su parte del costo debe cubrirlo el usuario mismo. <sup>1/</sup>

De otro lado, están los mecanismos para canalizar los recursos hacia las personas e instituciones que convertirán dichos recursos en acciones de salud, y la organización de los sistemas. En términos generales, el gasto público en salud involucra los gastos corrientes (remuneraciones, bienes y servicios de consumo y prestaciones profesionales y equipos). En la mayoría de los países, el gasto corriente ha constituido un porcentaje muy elevado del gasto público en salud y, dentro de él, el rubro más importante ha sido el gasto en personal. Esto tiene fuertes implicaciones distributivas si la falta de equipamiento adecuado conduce a una deficiente atención médica. <sup>2/</sup>

Por último, está la forma en que se reparte la ayuda misma que representa la provisión de servicios -

---

<sup>1/</sup> ALICE M. RIVLIN. "Social Policy: Alternate Strategies for the Federal Government", en "Public Expenditure and Policy Analysis", op. cit.

<sup>2/</sup> DR. ERNESTO MEDINA L. "Elementos que condicionan la eficacia del Sistema de Salud", en "Documento de Trabajo N° 245", C.P.U., Santiago de Chile, Marzo de 1977.

gratuitos o subsidiados, entre la población. Dos elementos que parecen como fuertemente determinantes en la literatura, son la cobertura y la efectividad. En cuanto a la cobertura, es esencial la accesibilidad universal a los servicios, problema relacionado con la distribución del gasto en salud entre zonas urbanas y áreas rurales y suburbanas. También es importante la consideración de barreras que pudieran existir, ya sea vía precios que debe pagar el usuario de éstos servicios y por tiempos de espera demasiado prolongados. Finalmente, la demanda de servicios de la gente de menores ingresos es, en general, limitada, debido a aspectos psicológicos y culturales, por los que cierta desigualdad pareciera inevitable. <sup>1/</sup>

La efectividad se refiere a que las unidades de atención respondan a un mínimo aceptable de calidad en sus prestaciones. No es suficiente la estimación del porcentaje de gastos en salud que afluye a los estratos bajos, si la calidad de los servicios que reciben es sustancialmente inferior.

La evidencia empírica ha demostrado que los beneficios totales en el sector de salud pública, tienen un patrón progresivo tanto en términos relativos como absolutos. Es decir, los grupos económicos más débiles contribuyen con el menor aporte y obtienen el máximo beneficio. Esto, sin embargo, no implica que hayan sido cubiertas las necesidades de salud para toda la población, hay necesidades básicas para los grupos más pobres y para

---

<sup>1/</sup> DR. ALFREDO LEONARDO BRAVO. "Problemas y Ventajas de Algunos Modelos de Organización de Servicios de Salud: lecciones de la experiencia", en "Documento de Trabajo N° 232", C.P.U., Santiago de Chile, Mayo de 1981.

las cuáles la mayoría de los sistemas aún no dan abasto. Además, ninguno de los estudios ha hecho una corrección-seria por el factor calidad. 1/

También, es importante para cualquier exámen de incidencia que se emprenda a futuro, la distinción entre medicina preventiva y curativa, y, dentro de esta última, entre servicios hospitalarios y ambulatorios. La determinación de los beneficiarios de medicina preventiva, podría hacerse considerando una asignación per cápita y distinguiendo entre zonas urbanas y rurales. Para la medicina curativa, se puede hacer por clase de ingresos, tomando datos entre gasto privado en salud e información indirecta sobre la utilización de servicios públicos. 2/

---

1/ A. FOXLEY, E. ANINAT y J.P. ARELLANO, "Quiénes se benefician de los Gastos Públicos", en "Estudios CIEPLAN N° 10, Santiago de Chile, Mayo de 1977.

10/ "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana ECIEL, Mayo de 1981.

3.3.

SEGURO SOCIAL

Los sistemas de seguridad social son mucho más que un simple programa de transferencia de ingresos - entre personas activas y retiradas. Sus objetivos son garantizar un ingreso a los impedidos y dependientes y su plementar los ingresos cuando estos no alcanzan a satisfacer las necesidades elementales. Además, dichas prestaciones, más allá de sus beneficios monetarios directos, - constituyen canales de acceso a los servicios de salud e, incluso, a los subsidios preferenciales para la vivienda.

1/

Cualquier sistema de seguridad social se ve enfrentado al conflicto entre la equidad individual y la equidad social. La equidad individual se refiere al grado en que los beneficios están relacionados a los aportes que se realiza. Si los beneficios son estrictamente proporcionales a los aportes, el sistema será equitativo desde el punto de vista individual. 2/

La equidad social, por otro lado, está relacionada con el objetivo de asegurar beneficios adecuados a todas las personas, en abstracción de los aportes realizados. Estos dos objetivos son competitivos y no pueden alcanzarse plenamente en forma simultánea. Si los

---

1/ A. FOXLEY, E. ANINAT y J.P. ARELLANO. "Efectos de la Seguridad Social sobre la Distribución de Ingresos", en "Estudios CIEPLAN N° 8, Santiago de Chile, Marzo de 1977.

2/ E.K. BROWNING y J.M. BROWNING. "Social Security", en "Public Finance and the Price System", op. cit.

beneficios son estrictamente equitativos desde el punto de vista individual, los grupos de menores ingresos percibirán una proporción muy pequeña de los beneficios, con lo que queda de lado el objetivo distributivo. Por otro lado, tampoco es concebible un sistema basado únicamente en consideraciones distributivas.

La mayoría de los sistemas existentes está estructurado de tal forma que mantiene un equilibrio entre ambos objetivos, con un mayor énfasis en la equidad social. Tal es así, que, en general, los beneficios son una mayor proporción de los aportes realizados para los grupos de ingresos bajos, en relación a los altos. Sin embargo, los beneficios se incrementan con los aportes realizados, si bien no es forma proporcional.

Otro aspecto fundamental es la cobertura. No todas las ocupaciones están sujetas a algún sistema de seguridad, en la mayoría de los países la población rural y los trabajadores informales no disponen de ningún tipo de seguro. Esto tiene un impacto fuertemente regresivo, ya que la fracción de la población no cubierta, pertenece en su mayoría al estrato de menores ingresos. Si en adición a esto, parte de los fondos del sistema provienen de tributación indirecta, el grupo no afiliado estaría contribuyendo a financiar el sistema, sin obtener ningún beneficio a cambio. Además, pueden generarse efectos distributivos de importancia por el movimiento

desde trabajos sin cobertura a otros con cobertura y viceversa. <sup>1/</sup>

Las consideraciones de equidad y cobertura, son básicas en los estudios de incidencia. En general, se parte de la diferenciación entre los sistemas estatales y privados. Estos últimos, como es lógico, limitan fuertemente la posibilidad de redistribución.

La determinación de quien soporta la carga y qué grupos resultan favorecidos, requiere el análisis de los instrumentos utilizados, tanto para captar recursos, como para conceder los beneficios. En otras palabras, es necesario individualizar la forma institucional del sistema y su relación con los mecanismos de financiamiento. <sup>2/</sup>

Así, los sistemas de seguro obligatorio y voluntario, tienen un rol redistributivo muy limitado. Por una parte, el financiamiento es vía capitalización y, por lo tanto, proporcional al ingreso individual del beneficiario. Los beneficios, por otro lado, tienden a ser asignados de acuerdo al nivel de ingreso de las personas, lo que excluye cualquier posibilidad de redistribución entre la población cubierta. Finalmente, la cobertura no es total, puesto que excluye a todos aquellos sectores que no cotizan, como trabajadores independientes, cesantes y otros.

---

<sup>1/</sup> MILTON FRIEDMAN. "Second Lecture", en "Social Security: Universal or Selective", W.J. Cohen y M. Friedman, Washington, 1972.

<sup>2/</sup> A. FOXLEY, E. ANINAT y J.P. ARELLANO. "Efectos de la Seguridad Social sobre la Distribución de Ingresos", en Estudios CIEPLAN N° 8, Santiago de Chile, Marzo de 1977.

Los sistemas centralizados de transferencia directa, en cambio, tienen un contenido altamente distributivo. En primer lugar, admiten varias formas de financiamiento, cómo es lógico, la de impuestos proporcionales sobre los ingresos personales es la más progresiva. El análisis de incidencia de impuestos relativamente universales (por ejemplo, al consumo o al valor agregado) requiere de un exámen de los impactos redistributivos generados por la estructura tributaria. De igual forma, no es fácil vislumbrar la incidencia que tiene el financiamiento a través de contribuciones tanto patronales como de los asalariados, por ejemplo, en general, se vislumbran como parte del impuesto único al trabajo y, por lo tanto, recaen sobre el sector laboral mismo.

En cuanto al otorgamiento de beneficios de los sistemas de transferencia directa, presentan un alto grado de uniformidad y, en general, se realizan a través de pagos de transferencia de carácter general de acuerdo a la posición socio-económica de las personas, o al status de cada individuo. Por último, la cobertura de estos sistemas, si bien no es universal, es muy superior a la de los de seguro obligatorio o voluntario.

Hay infinidad de estudios con respecto a los impactos directos sobre la distribución del ingreso que generan los distintos sistemas de seguridad social; no se pretende en éste capítulo resumirlos. Cómo es lógico, la evidencia empírica que existe sobre el tema, está fuertemente condicionada por el sistema de seguridad mismo. Sin embargo, buena parte de los estudios concluyen en que los sistemas son distributivos en cuanto a los beneficios que entregan, pero regresivos en cuanto a su financiamiento.

Aparte de estos impactos directos sobre la distribución del ingreso, hay numerosos efectos indirectos, que han sido señalados en la literatura sobre el tema.

Algunos estudios sostienen que el efecto más serio de los programas de seguridad social, sería la disminución neta de las tasas de ahorro nacionales, ya que la disminución en las tasas de ahorro privadas, no tendría compensación por parte del ahorro de gobierno. Esto, a su vez, implicaría una disminución en la tasa de acumulación de capital y, a su vez, una tasa de crecimiento del producto sustancialmente inferior. Este tipo de argumento ha sido bastante criticado en la literatura por no presentar suficiente evidencia. El efecto distributivo por este concepto entra dentro de las teorías del crecimiento económico y distribución de ingresos, que ya fue analizado en un capítulo anterior.

Por otro lado, con una tasa de acumulación más baja, el factor capital se hace escaso en relación al trabajo, lo que implicaría una tasa de salarios más baja y, por lo tanto, una redistribución del ingreso de los asalariados a los propietarios del capital. Pueden haber impactos redistributivos adicionales debido a cambios en la selección de tecnología y en la intensidad de uso de los factores productivos. Adicionalmente se acentúa la concentración de la propiedad del capital, debido a que para la gran mayoría de la población (exceptuando los grupos de mayores ingresos), los beneficios de la seguridad social son un sustituto adecuado a cualquier otra forma de riqueza.

Sin embargo, hay que tener presente que buena parte de estos efectos desigualizadores podrían ser ilusorios.

Por una parte, pueden estar basados en una definición algo ambigua de la riqueza de las personas, que excluyen el valor de los beneficios de la seguridad social. Por una parte, no está clara la disminución del ahorro privado, incluso hay hipótesis que sostienen que las personas aumentan su ahorro cuando planean retirarse a cierta edad. En consecuencia, el efecto neto dependerá del equilibrio entre los ahorros adicionales inducidos por la idea de jubilación y la disminución del ahorro debido al reemplazo de la acumulación privada por fondos de seguridad social.

Por otro lado, hay hipótesis que sostienen que asignaciones tales como las familiares y pensiones de jubilación, permiten al trabajador dedicarse a sus labores con más tranquilidad. Por lo tanto, consideran la seguridad social como una inversión en capital humano, que redundará en un aumento de la productividad de la mano de obra y, por lo tanto, de la tasa de crecimiento de toda la economía.

Finalmente, otro efecto indirecto importante que se menciona, es sobre el empleo. Este se generaría debido a la diferencia que se produce entre el precio de oferta y de demanda de la mano de obra. Hay infinidad de estudios empíricos sobre el nivel adicional de desempleo que generan los sistemas basados fundamentalmente en fondos provenientes de aportes previsionales.

Otro punto que es necesario tener presente, son los impactos distributivos adicionales generados por las características de los grupos pobres. Hay autores que sostienen que aún cuando la evidencia empírica demuestre claramente una mayor participación en los beneficios del sistema de Seguri -

dad Social para los grupos de menores ingresos, la magnitud de esta redistribución no es clara. Esto se explicaría - porque la gente que pertenece a los estratos más bajos, tiene una menor expectativa de vida y, por lo tanto, recibe estos beneficios durante un período de tiempo más corto. Además, en general, ingresa a la fuerza de trabajo a edades más tempranas, por lo que realiza aportes al sistema por un período mucho más largo que las personas de ingresos medios o altos. 21/

Por último, los efectos distribucionales varían de acuerdo a la distribución de los beneficios entre los distintos tipos de prestaciones. Es decir, según el porcentaje asignado a jubilaciones, asignaciones familiares, de salud, etc.

---

1/ MILTON FRIEDMAN. "Second Lecture", en "Social Security : Universal or Selective", W.J. Cohen y M. Friedman, Washington, 1972.

3.4.

VIVIENDA, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Por razones de la complejidad de éstas dos líneas de acción, no se entrará en un análisis profundo.

La dotación de viviendas efectuadas por los gobiernos en forma directa o indirecta, parece ser la manera menos efectiva de llegar a las familias de más bajos ingresos. Es to es así, porque los costos por beneficiario son altos, alcanzan a muy pocas familias y las filtraciones son grandes, por lo que gran parte de los beneficiarios no pertenecen a los grupos más necesitados.

Las dificultades se presentan, dado el costo tan elevado, por el lado del financiamiento. Los gobiernos se ven enfrentados con la limitación de los recursos disponibles para financiar por fondos públicos la construcción de viviendas. O con la dificultad técnica de captar recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Por lo tanto, en general, se acude al crédito hipotecario, estimulando en forma paralela el ahorro privado para vivienda, y el financiamiento es en parte público y en parte privado.

Sin embargo, los grupos que pueden ahorrar, pertenecen a las clases medias, con lo que la política habitacional se convierte en un programa para estos grupos, en lugar de serlo para los más necesitados.

Para la determinación de los beneficiados, se requiere analizar elementos tales como las condiciones exigidas para

conceder estos beneficios, los períodos de gracia y plazos - incorporados en los préstamos ofrecidos por el gobierno, así como los recargos por concepto de tasas de interés y finalmente el monto del subsidio estatal.

En cuanto a los servicios de agua potable y alcantarillado, en general su no disponibilidad ha sido un elemento fuertemente distintivo de los grupos más pobres, por lo que aparentemente, la provisión de estos servicios ha sido - altamente regresiva.

Los exámenes de incidencia se centran en la distribución espacial para la determinación de los beneficiarios. Sin embargo, el problema no es únicamente de oferta. Hay sectores donde a pesar de estar disponibles los servicios, su no utilización se explica por consideraciones de demanda. - Esto, en parte, se explica por los gastos privados adicionales que deben hacerse, ya sea por concepto de conexión, como otros de tipo legal y administrativo. Además, un componente de peso lo constituye el pago de tarifas que debe realizar el usuario una vez que dispone de estos servicios.

En suma, estos dos tipos de bienes, por la cuantía de recursos por persona beneficiada que requieren, y por la escasa contribución que los pobres pueden efectuar para adquirirlos (individual o comunitariamente) difícilmente llegan a sectores muy pobres ya que implican una cuasi-donación. De este modo, el gasto público en ambas líneas tiende a ser muy alto y elevadísimo en términos de cada persona beneficiada.

## CAPITULO IV

### LA EVALUACION ECONOMICA DE LAS POLITICAS SOCIALES

Las políticas sociales, como toda acción humana, - tiene beneficios y sacrificios. El análisis económico pretende servir de ayuda para encontrar aquel conjunto de políticas que resulten en los mayores beneficios y en los menores costos.

Uno de los principales problemas de la evaluación, es la correcta identificación de los beneficios y costos de una política. Otra de las tareas importantes es la de homogenizar las distintas magnitudes en cuanto a expresarlas - como valores actualizados.

Los beneficios y costos de una política, constituyen, quizás, lo más central del proceso de evaluación. No sólo es difícil precisarlos, sino también asignarles valores. Imaginemos, por ejemplo, que a través de cierta política de gobierno se busca beneficiar a cierto grupo X. Sin embargo, debido a derrames de la política, personas de otro grupo Y también reciben beneficios. ¿Corresponde o nó valorar estos últimos beneficios igual que los recibidos por el grupo X? ¿Si se valoran menos, en qué proporción?

Sobre ésto hay posiciones encontradas. Mientras algunos favorecen el uso de ponderaciones que reflejen las - preferencias del gobierno que es el que evalúa y que se supone que representa el sentir social, otros descartan el uso de tales ponderaciones. En el fondo, la alteración de los

valores por medio de ponderaciones especiales para beneficios y costos, según el grupo social al que corresponden, implica introducir consideraciones distributivas en la evaluación. - La argumentación a favor es obvia y se descuelga del afán - distributivo de los proyectos. La en contrario es bastante razonable porque sostiene que el óptimo es escoger las políticas más eficientes para provocar el impacto distributivo, y que en la medida que se alteren los valores contemplados en la evaluación, no se asegura máxima eficiencia. En efecto, debe reconocerse que proyectos que directamente quizás no tengan gran efectividad y eficiencia, pero que indirectamente castiguen a sectores pudientes y beneficien a sectores pobres (por ejemplo, a través del empleo) pueden ser escogidos en desmedro de otros más eficientes en ausencia de ponderaciones. El punto en cuestión es verdaderamente polémico y no se trata de posiciones a favor o en contra de distribuir ingresos, sino de cómo ser más eficientes para hacerlo. La posición que se asume aquí, es más bien ecléctica: si hay dos programas, en igualdad de condiciones de eficiencia y efectividad sin el uso de ponderaciones, se debería seleccionar aquél con mayor impacto distributivo indirecto. - Esto significa recomendar el uso de ponderaciones, pero asegurando que jueguen un rol secundario en la evaluación. Por ejemplo, si se asignara el valor 1 a la ponderación de beneficios netos de los sectores no-pobres, usar el valor 1.1. - para el peso específico de los beneficios netos de los pobres. En definitiva, cualquier valor resulta arbitrario. - Se trata de explicitar que "premios" muy grandes tienen también costos muy superiores en términos de la eficiencia del programa. Claramente, podría ocurrir que un pésimo programa, desde el punto de vista de su propio objetivo, resultará escogido en virtud de que indirectamente beneficiará a secto

res pobres. En consecuencia, las ponderaciones a usar no pueden dar lugar a resultados como el señalado, porque el objetivo de las políticas sociales es distribuir, pero a través de ciertos caminos que son precisamente los que se persiguen con los proyectos. Si se trata de un programa de educación, salud o vivienda y dichos objetivos se logran ineficientemente porque se escogen fórmulas técnicamente malas, aunque positivas desde el punto de vista distributivo, se estará tergiversando el sentido de las políticas, esto es la efectividad de las mismas.

¿Cómo abordar la evaluación de las políticas de un modo sistemático? Distinguiremos dos grandes etapas. La primera, de la identificación de beneficios y costos, su valuación y actualización, suponiendo que existe una validación técnica de los proyectos o programas. La segunda, de la evaluación de los programas, etapa que implica explicitar los criterios y precisar sus importancias relativas para seleccionar.

4.1.

### Los Beneficios y los Costos

Tres problemas deben resolverse al estudiar los beneficios y costos de una política. El primero, es el de la identificación de los beneficios y costos que no es tarea fácil. El segundo, es el de los precios a usar para valorar los costos y beneficios incluyendo el caso de grupos objetivos. El tercero, es el de la necesidad de actualizar flujos que tienen lugar a través del tiempo.

#### a) Identificación de los beneficios y costos

Toda política genera efectos directos e indirectos, claros y difusos. Evidentemente, los claros y directos son fáciles de identificar. Los demás, en cambio, requieren mayor esfuerzo. Utilicemos ejemplos para demostrar lo señalado.

Supongamos que se implementa un programa para promover el consumo de leche en los infantes. Dentro de las diversas posibilidades de desarrollo del programa, señalemos las siguientes:

- i) El gobierno fija el precio de la leche a un nivel bajo.
- ii) El gobierno compra leche y la reparte directamente a las familias escogidas.

iii) El gobierno da cupones a familias escoqidas -- que dan derecho a adquirir leche en los almacenes.

iv) El gobierno subsidia la producción de leche.

Naturalmente, existen otras posibilidades de llevar a cabo este programa, pero nos quejaremos sólo con éstas para ejemplificar.

i) En el caso que se fija el precio de la leche por debajo - de lo que sería en caso de libertad de precios sucederían las siguientes situaciones.

1° Salvo que la oferta sea totalmente inelástica, la cantidad ofrecida disminuirá por caída en la rentabilidad. Se castiga la rentabilidad del sector.

2° Salvo que la demanda sea totalmente inelástica, la cantidad demandada aumentará.

3° Se producirá un exceso de demanda por leche y, por consiguiente, habrá personas que deseando comprar no podrán, por existir desabastecimiento.

4° Los antiguos compradores que logren seguir comprando se verán beneficiados por la baja del precio. Los antiguos productores que sigan vendiendo se verán perjudicados por la caída del precio. Dichas ganancias y pérdidas son compensables totalmente, salvo que se introduz -

can ponderaciones distintas para oferentes y demandantes.

- 5° Aquellos que logren comprar más que antes o introducirse en el mercado porque antes no compraban pueden o no ser familias pobres.

En suma, se ha logrado lo siguiente con una política que aparentemente no cuesta más que un decreto gubernamental:

- 1° Algunas familias pobres pueden haberse beneficiado comprando leche más barata, pero, salvo que se tomen otras medidas, no se puede asegurar que todas las familias que interesan hayan tenido acceso al mercado. Además, otras familias no pobres se han beneficiado (las que compran) mientras otro tanto se perjudican (las que no pueden comprar por desabastecimiento).
- 2° Se desprotege un mercado en desmedro de la eficiencia económica general y un monto de recursos se dirige hacia otros sectores y simplemente quedan ociosos.

En suma, ni los beneficios son exactamente los que se pensaban, ni la política es gratis para la sociedad.

- ii) En el caso que el gobierno compre leche y la distribuya entre familias pobres, podemos visualizar las siguientes situaciones:

- 1° Se desplazaría la función de demanda por leche, lo que - llevaría a un alza en el corto plazo de su precio, salvo que la oferta sea infinitamente elástica (si es obtenida como importación, ésta podría ser la situación). - Si el precio sube, habrá muchos consumidores perjudicados y productores beneficiados.
- 2° Las familias escogidas recibirían la leche y parte de ella probablemente sería consumida por las familias, pero otra parte podría revenderse. Además, puede ocurrir que algunas familias pobres que antes compraban algo de leche, ya no lo hagan, con lo que la demanda no se desplazaría tanto.
- 3° Supongamos que el financiamiento del programa no introduce distorsiones mayores en la economía.

En suma, los beneficios podrían ser menores a los esperados, si ocurre que las familias terminan revendiendo el producto en gran proporción y no llega la leche requerida a los niños. Los costos, por su parte, además de los directos reflejados por el costo de oportunidad de los recursos usados, podrían incorporar el costo neto del alza del precio si es que se introducen ponderaciones diferentes por grupos afectados y si es que efectivamente sube el precio.

- iii) Si el programa se implementa a través de cupones entregados a ciertas familias pobres, estaríamos en un caso similar al anterior aunque con algunas variantes. Es posible, por ejemplo, que a nivel de almacenes se tran-

sen cupones de leche por otras mercaderías con lo que ni aumentaría tanto la demanda por leche, ni se cumpliría plenamente el objetivo en cuestión. Si la oferta no es infinitamente elástica, de todos modos se afectará el precio de venta, por lo que habrá consumidores perjudicados y algunos productores beneficiados. Desde el punto de vista del mercado de la leche, resulta muy parecido que compre el gobierno o las personas con cupones.

Conceptualmente, los beneficios y costos en este programa considerarían los mismos elementos que en el caso anterior, aunque, naturalmente que las magnitudes no tienen por qué coincidir.

- iv) Finalmente, si el Gobierno se decidiera a subsidiar la producción de leche, la curva de oferta se desplazaría disminuyendo el precio de la leche, salvo que la oferta fuera totalmente inelástica, o que la demanda fuera totalmente elástica. En un caso no extremo habría caída en el precio con aumento en la cantidad vendida de leche. De este aumento se verían beneficiadas, en parte, familias pobres, pero también otras (por el efecto-precio general). Los resultados netos de la acción serían beneficios a ciertas familias pobres con derrame hacia otras y costos de oportunidad del subsidio.

¿Qué camino elegir, depende naturalmente de los resultados de cada evaluación y de los criterios escogidos para seleccionar? Lo importante del ejercicio analítico que recién se ha realizado es destacar la presencia de costos económicos que no son evidentes para quien diseña un progra-

ma. Posiblemente, también queda claro que políticas a través de precios (con controles o subsidios) no son muy eficaces para beneficiar grupos específicos salvo que primen condiciones muy particulares. Por lo tanto, constituyen políticas para casos en que no existan otras posibilidades de acción y donde ésta se considere irrenunciable.

Dentro de los beneficios y costos, existen algunos cuya valoración es difícil porque resulta ambigua. Si un programa se financia con recursos fiscales, el valor de éstos no es siempre el mismo monto monetario. Nos referimos a la idea del sacrificio social envuelto en el uso de dichos recursos para este programa y no para otros fines. Si se le quitan recursos a otro proyecto, el valor de esos recursos es el beneficio dejado de obtener al sustraer dichos fondos. Si, en cambio, se trata de recursos frescos, nuevos, provenientes de impuestos de cierto tipo, el sacrificio corresponde al bienestar impedido por el impuesto a quienes lo pagan. Nos estamos refiriendo al concepto de costos de oportunidad que está ligado directamente al segundo aspecto importante a considerar en cuanto los beneficios y los costos.

b) La valoración de los beneficios y costos

En general, se considera que la disponibilidad a pagar por un bien o servicio, representa bien el bienestar que la persona espera recibir por el consumo del mismo. Personas pobres nunca están dispuestas a pagar por un bien o servicio igual que lo están personas de altos ingresos. Por

ejemplo, si el gobierno compra leche para dársela a familias pobres que no la comprarían en el mercado, querría decir que la disponibilidad a pagar por ella sería menor que el precio de mercado al que la adquirió el Gobierno. La disponibilidad a pagar de un grupo determinado depende mucho de su posición en la distribución del ingreso. Si el objetivo gubernamental es corregir algunos problemas productos, en parte, de la distribución del ingreso como es la pobreza extrema, - por ejemplo, debe tenerse cuidado con utilizar valores que - están reflejando la misma situación que se pretende combatir. Aquí vale la pena considerar dos situaciones algo diferentes: una es la de un programa compitiendo en recursos con otros; la otra es la de un objetivo ya establecido y la selección - del mejor programa para lograrlo.

En el primero de los casos se trata de probar cual programa es el mejor en función de cierto objetivo u objetivos que tienen que influir los criterios para seleccionar. - Aquí es importante retomar el problema de cómo valorar si la disponibilidad a pagar de los pobres es tan baja. Si todos los programas que compiten están dirigidos al mismo grupo objetivo, el problema está relativamente obviado aunque no definitivamente por otra razón. Lo primero es claro porque - tratándose del mismo grupo en cuestión, no hay variables distributivas pesando en forma perversa sobre el problema de la valoración. Lo segundo confunde la discusión porque apunta al tema de la coincidencia entre los gustos de los consumidores y las necesidades que los expertos estiman que deben ser satisfechas por éstos. En concreto, los gustos de los consumidores que son los que determinan la disponibilidad a pagar por los bienes, no tiene por qué coincidir con las necesidades que los expertos que diseñan los programas sociales

estiman prioritarias. Si esto es generalizado, resultaría confuso usar "disponibilidad a pagar" para evaluar las bondades del programa.

En suma, la "disponibilidad a pagar" puede representar quizás el bienestar que las personas creen derivar del consumo de algún bien, pero no cabe duda que es influida por factores que no la hacen del todo útil para los fines aquí perseguidos. Por un lado, si se usa cuando de los programas se beneficia a grupos sociales diversos se debe asumir que la utilidad marginal del ingreso de todos los consumidores es igual, lo cual es evidentemente falso: un peso adicional para un rico proporciona menos bienestar que el mismo peso a un pobre. Por otro lado, si el grupo objetivo está claro y es factible aislarlo para efectos de beneficiarlo, pero se trata de programas que ofrecen bienes y servicios diferentes, los precios relativos de los consumidores pueden discrepar las prioridades de los expertos y allí surge un conflicto.

El siguiente cuadro intenta resumir los casos diferentes que se nos presentan y los distintos caminos posibles para abordarlos.

CUADRO N° 1= Tipo de análisis a usar para evaluar programas sociales

Orientación de los Programas	PROGRAMAS SOCIALES	
	que compiten entre sí	que no compiten entre sí
Al mismo grupo objetivo.	<p>1.1. Se debiera usar análisis costo/beneficio, - pero aplicando un sistema de precios de prioridad definido por los especialistas.</p>	<p>2.1. Se debiera aplicar análisis Costo/Eficacia.</p>
A grupos heterogéneos, o con gran derrame hacia grupos no objetivos.	<p>1.2. Igual que en el caso anterior, pero además introduciendo consideraciones distributivas si éste último es uno de los objetivos importantes del programa.</p> <p>Esto último se puede obviar si en la etapa final de selección de los programas el criterio distributivo juega un papel importante.</p>	<p>2.2. Se debiera usar análisis Costo/Beneficio con consideraciones distributivas si esto último es uno de los objetivos importantes del programa. Esto último se puede obviar si en la etapa final de selección de los programas el criterio distributivo juega un papel importante.</p>

El problema de los precios de prioridad no es otro que el de los precios sociales. En este caso se les está reconociendo a los especialistas la capacidad para definir la valoración social de los bienes y servicios a ser recibidos por el grupo objetivo. Es exactamente lo mismo que ocurre con el precio de los servicios del trabajo, del capital, de la divisa y, en general, de todos aquellos elementos valiosos que intervienen en el análisis de los costos y beneficios. La teoría de los precios sociales nos indica que por alguna razón identificable, algunos precios de mercado no reflejan el valor real del bien o servicio al que representan. Existe una extensa literatura sobre este tema <sup>1/</sup> por lo que no entraremos en él, salvo para ejemplificar algunos casos. En el caso del trabajo, si el programa emplea trabajadores que estaban cesantes y debe remunerarlos con cierto salario mínimo, el costo del programa incluirá dicho gasto, pero para la sociedad el empleo de dichos trabajadores no significa un sacrificio porque nada se ha dejado de producir por dicho motivo. Esto no significa un salario sombra igual a cero, sino que menor probablemente, que el que se debe pagar. El precio sombra de la divisa debiera reflejar el bienestar derivable del gasto de una unidad de moneda extranjera traducida a términos domésticos. Si existen tarifas, depósitos previos de importación, o cualquier elemento que haga dudar de que el tipo de cambio represente el precio de equilibrio de la divisa en ausencia de dichos factores, entonces debiera aplicarse un precio sombra a todo bien o servicio que esté presente en los beneficios o costos siempre que se trate de transables. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver, por ejemplo, "Evaluación Social de Proyectos", ONUDI, Schyd - kowsky, Van der Taak, Fontaine.

<sup>2/</sup> Nos referimos a bienes o servicios que efectivamente se pueden importar o exportar.

En definitiva, se trata de escoger los programas que más beneficio y menos costo signifiquen para la nación y ello obliga, además de identificar los beneficios y sacrificios, a valorarlos correctamente en términos de lo que socialmente involucra..

c) Por último, los beneficios y sacrificios que tienen lugar a través de distintos períodos, deben ser transformados en términos homogéneos. Esto es perfectamente conocido como la actualización de flujos. Se trata de expresar todo el flujo de beneficios y costos en términos del mismo período para lo cual debe utilizarse un procedimiento de descuento. El argumento es el de que tener dinero en el futuro vale menos que tenerlo de inmediato. Por lo tanto, a recursos que serán recibidos en el futuro, debe descontársele el sacrificio de no recibirlo de inmediato. Lo importante es precisar qué tasa de descuento se utiliza. Intuitivamente se puede comprender que mientras más alta sea dicha tasa, reflejando un alto sacrificio de postergar el consumo para el futuro, más probable que se escojan programas de maduración inmediata, por ejemplo, alimenticios, -- versus otros de maduración lenta, como educación.

Si la tasa de descuento que se utiliza es la preferida por los pobres, que demandan consumo urgente y que, -- por lo tanto, debe ser alta, se estará guiando los programas hacia productos de corto plazo. Ello podría, sin embargo, -- resentir decisivamente sobre los propósitos sociales de erradicación de la pobreza. Surge, en consecuencia, un foco de

conflicto que debe resolver la autoridad pertinente. Es posible que los fondos, tratándose de recursos públicos nacionales o de fuentes internacionales estén sujetos a una distribución preliminar de acuerdo a diversos criterios distintos al que se está discutiendo. Sin embargo, dentro de cada institución recipiente que debe diseñar y seleccionar programas, el problema de la tasa de descuento que estamos mencionando está presente en la medida que efectivamente se opte entre líneas de acción que impliquen la disyuntiva de consumo presente o futuro. Si esta opción está efectivamente abierta deberá utilizarse una tasa de descuento para actualizar los flujos derivados de los proyectos, y el valor que ella asuma será clave para el ordenamiento de los proyectos según sus valores presentes.

#### 4.2. La aplicación del enfoque de evaluación.

A continuación trataremos de mostrar la aplicación de la metodología a políticas sociales generales. Tomemos, por ejemplo, la redirección de la formación de capital hacia los pobres. La carencia de recursos en manos de los pobres es la razón más importante del escuálido flujo de ingresos que obtienen. Por lo tanto, una de las políticas de erradicación de la pobreza es precisamente ésta que pretende transferir parte del nuevo capital en formación a quienes no tienen propiedad sobre el mismo. Naturalmente que ésta política podrá influir preferentemente la inversión pública ya que la privada se mueve por criterios de rentabilidad que difícilmente tienen cabida en un mercado al que concurren sólo pobres.

La inversión en los pobres es multifacética. Un camino rural, electricidad y, en general, la implementación de infraestructura en zonas de pobreza, puede considerarse dentro del mismo capítulo que una política de formación de empresas de pobres, u otra de educación de gente sin recursos. Las formas de inversión en los pobres son diversas y pueden darse en términos de apropiación privada (educación) o pública (infraestructura) con consecuencias que justamente van caracterizando a cada proyecto. La metodología para evaluarlos, sin embargo, debiera permitir homogenizar -- los.

Tomemos, por ejemplo, educación y un camino rural dentro de un objetivo de elevar el bienestar a grupos campesinos pobres. Los costos de ambos proyectos deben

ser conocidos y hemos visto que tienen que transformarse en magnitudes que socialmente tengan sentido. Si el proyecto de educación pretende ocupar maestros sustraídos de otra zona, el costo social de contratar dichos profesores equivale al beneficio que en aquella zona se deja de recibir por la ausencia de ellos. Si en cambio, no se produce tal ausencia porque hay sobreabundancia de maestros, el costo de oportunidad probablemente será muy bajo. Los costos de construcción en el proyecto educativo deben ser concebidos en iguales términos y en dicho sentido, su valoración será equivalente a la de aquellos del proyecto de caminos rurales. En general, los costos formales de los proyectos deben transformarse en sociales. Es más, es posible que los proyectos provoquen costos sociales ni siquiera concebibles en el balance financiero. Resulta clave en la correcta valoración de los costos precisar los sacrificios que provoca el usar en cierto proyecto, recursos que se están sustrayendo de otros usos.

Por el lado de los beneficios, pese a que los proyectos son específicamente muy diferentes, resultan similares en cuanto a lo que nos interesa medir de ellos. En efecto, nos interesa precisar como afectan ambos proyectos los ingresos de los grupos campesinos pobres que constituyen el grupo objetivo hacia el que se dirigen los proyectos. Concretamente debemos medir el impacto de la educación sobre los ingresos futuros de los educados, y en el caso del camino rural, probablemente medir las ventajas que sobre el poder adquisitivo de los campesinos tendrá su construcción, dado que se debieran reducir los costos de transporte y ello afectará positivamente a la población rural. La educación queda incorporada a cada individuo, mientras el cami

no permanece como un bien público. Sin embargo, conceptualmente pueden ser tratados bajo el mismo esquema.

Por otra parte, los proyectos pueden traer consigo beneficios para grupos no objetivos: qué hacer con ellos. Si lo que se está persiguiendo es escoger proyectos para beneficiar a un grupo A, los beneficios que obtengan otros grupos sólo pueden considerarse en segundo orden. Sin embargo, no deberían ignorarse, ya que a igualdad de condiciones en otros aspectos, un proyecto puede considerarse mejor que otros por sus efectos positivos precisamente hacia otros sectores no objetivos. Por ello es que quizás sea recomendable no discriminar en esta parte de la evaluación entre beneficios por grupo que los percibe, y dejar dicho paso para la última etapa de evaluación, en la que se seleccionará de acuerdo a criterios específicos. Entre estos últimos debiera estar la relación entre el beneficio percibido por el grupo objetivo y el recurso escaso que se está destinando al proyecto o política.

Finalmente, los beneficios y costos deben ser debidamente actualizados para obtener el valor Presente-Neto de los proyectos o programas.

Se podría argumentar que los casos recién vistos no tienen ninguna semejanza con lo que sería el traspaso de capital en forma de empresas a grupos pobres, que es obviamente otro modo de transferir recursos a grupos objetivos. Aunque es natural que se reconozca que esta política es diferente de la de entregar educación o de las de hacer caminos, así como éstas son distintas entre sí, no se puede des

conocer que su evaluación sigue el mismo camino que las anteriores. Naturalmente que se tienen ingredientes distintos a considerar, como en todo proyecto, como ser el problema de la eficiencia empresarial y productiva de la nueva empresa, pero eso cae dentro de la estimación de los ingresos que el programa en cuestión devengará para el grupo objetivo. Si este ingreso proviene de menores costos de transporte que abarata costos de insumos y bienes finales, o de una mayor productividad gracias a la educación, o del empleo y producción provisto por la propiedad de una nueva empresa, es diferente para efectos de la metodología de evaluación de los programas, y de allí se deriva justamente su enorme utilidad.

Un programa de salud, por ejemplo, también puede ser sometido a un proceso de evaluación bajo el prisma señalado. Si se tratara de seleccionar un sistema de salud, imaginemos que existan "tipos" excluyentes entre los que optar, se podría simular para distintos niveles de operación de los sistemas, cuales son los beneficios netos actualizados de cada uno de ellos, y efectuar diversos tests en función de los criterios de elección que se tenga. En un trabajo del Dr. A. Bravo <sup>1/</sup> se ofrece una tipología de Servicios de Salud que en forma aproximada corresponde a sistemas en aplicación en diversos países. Ello nos puede servir para ilustrar la aplicación de la metodología descrita en la selección de un sistema de salud. A continuación se observa un cuadro esquemático con los principales rasgos de los sistemas en cuestión. Tratándose de políticas sociales consideraremos sólo los primeros cuatro "tipos para efec

---

<sup>1/</sup> Dr. Alfredo L. Bravo, "Sistemas y Modelos de Organización de la Salud", en Desarrollo Social y Salud en Chile, ed. Hugo Lavados, C.P.U., 1979.

tos del ejercicio. Reiteremos que se asume sólo por comodidad, que los sistemas operan con exclusividad, aunque sabemos que bien pueden funcionar en forma combinada.

El problema se plantearía del siguiente modo. Los cuatro sistemas necesitan recursos para operar independientemente de la forma en que éstos se recolectan. Imaginemos que evaluamos los sistemas a un mismo nivel de uso de recursos, por lo que nos interesa la eficacia de éstos, pero también su eficiencia en cuanto a la forma de recolectar los recursos financieros.

Para efectos de preparar la evaluación final, que deberá hacerse en función de criterios explicitados para tal efecto, la presentación de los beneficios y costos de los distintos sistemas podría hacerse siguiendo las categorías usadas en el Cuadro N°2. Denominemos A, B, C y D a los cuatro primeros sistemas sucesivamente e intentemos repetir el cuadro anterior, pero ahora pensando en beneficios y costos.

CUADRO N° 2. TIPOS DE SISTEMAS DE SALUD DE ACUERDO A PRINCIPALES CARACTERISTICAS

	Servicio Público	Servicio Nacional de Salud	Seguro de Salud	Seguro Social	Mutualista	Empresa Privada	Asistencia Social
Recursos Financieros	Fiscales	Pluralistas: fiscales, de seguridad social, propios, etc.	Aporte personal	Plural; tripartito.	Afiliados y venta servicios.	Privados y fiscales.	Basado en Filantropía y fisco.
Cobertura	Universal	Universal en lo sanitario. Parcial en lo médico.	Universal	Afiliados (puede ser universal)	Afiliados	De acuerdo a mercado	Reducida a menesterosos
Accesibilidad	En función de disponibilidad	En función de disponibilidad	Debiera ser adecuada por tipo de financiam.	En función de disponibilidad.	En función de disponibilidad.	En función de ingresos + o -.	
Prestaciones	<u>Integral</u> : preventivas, curativas y rehabilitativas.	<u>Integral</u>	<u>Integral</u>	<u>Parcial</u> : olvida lo sanitario, drogas, manipulación alimentos. etc.	<u>Parcial</u> : curativa.	<u>Parcial</u> : supone población educada e higiénica.	<u>Parcial</u>
Administración	Centralizada Pública.  (Cuba)	Semiautónoma Centralizada en Organismo Técnico.  (Chile, Inglaterra).	Variable  (Canadá)	Centralizada en SSS.  (Varios)	En Mutualidades.  (Uruguay)	Descentralizada.  (U.S.A.)	Descentralizada.

CUADRO N° 3= Beneficios y costos de diversos sistemas de salud.

BENEFICIOS	SISTEMA A	SISTEMA B	SISTEMA C	SISTEMA D
<u>DIRECTOR</u>	Atención integral de salud. Preocupación por lo sanitario.	Atención integral de salud. Preocupación por lo sanitario.	Atención integral de salud. (Necesita cobertura universal para preocuparse de lo sanitario).	Atención integral de salud. (Necesita cobertura universal para preocuparse de lo sanitario).
<u>COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PRESTADOS.</u>	Universal, y la calidad de los servicios en directa relación a recursos captados por habitante.	Universal, y la calidad de los servicios en directa relación a recursos captados por habitante.	Depende del grado de extensión del seguro. Probablemente, mejor calidad de servicio que en A y B si la cobertura es parcial.	Depende del grado de afiliación. Probablemente mejor calidad de servicio que en A y B, si la cobertura es parcial.
<u>ACCESIBILIDAD</u>	Depende de disponibilidad, en función del financiamiento por habitante.	Depende de disponibilidad, en función del financiamiento por habitante.	En función del financiamiento por asegurado. Probablemente más acceso que en A y B si la cobertura es parcial.	En función del financiamiento por afiliado. Probablemente más acceso que en A y B si la cobertura es parcial.
<u>CALIDAD DE LA ADMINISTRACION</u> (influirá en la calidad de los servicios a igualdad de recursos totales.	Menos profesionalizada que las demás si es centralizada y sujeta permanentemente al vaivén político.	Profesional si es semiautónoma y Centralizada en organismo técnico.	Igual que B y D.	Igual que B y C.

C O S T O S	SISTEMA A	SISTEMA B	SISTEMA C	SISTEMA D
<p><u>EN RECURSOS</u></p>	<p>Se ha supuesto por conveniencia un mismo nivel de uso de recursos para hacer comparable las evaluaciones sobre esta base. - puede haber diferencias de tipo de recursos usados entre los sistemas A y B con relación a los sistemas C y D. Dichas diferencias, a precios sociales, pueden constituir cambios en los costos que sean importantes en términos de comparación.</p>			
<p><u>EN DISTORSION</u> <u>En el financiamiento.</u></p>	<p>Puede haber mínima distorsión con un adecuado instrumento tributario que sea lo más neutral posible en cuanto a la asignación de los recursos en el resto de la economía.</p>	<p>Igual que A en cuanto a lo fiscal. En cuanto a los aportes de Seguridad Social igual que D. Los ingresos propios provenientes de venta de servicios a través del mercado no tienen efecto distorsionador.</p>	<p>En el financiamiento, que es sobre la base de un aporte personal a través de un seguro, no se deberían generar distorsiones en la asignación de recursos. Se trataría de una especie de impuesto al ingreso familiar y en función del tamaño de familia.</p>	<p>En el financiamiento, de tipo tripartito, sí se genera una distorsión al establecerse un impuesto al salario del trabajador consistente en el aporte del trabajador y del patrón. Ello encarece el factor trabajo y tiene un efecto negativo en el empleo.</p>
<p><u>EN EL USO DE LOS RECURSOS</u></p>	<p>Si se trata de servicios gratuitos para quienes se pretende cubrir, se permitirá un exceso de demanda por atención de salud que, primero, distorsionará la asignación interna de los recursos de salud y, segundo, que reducirá la calidad de la atención médica. Si existe algún sistema de cobro, discriminado o no por nivel y tipo de servicio, será importante considerarlo más que como fuente de financiamiento, como regulador de la demanda de acuerdo a la oferta que la política de salud pretenda establecer. Puede imaginarse otros sistemas, no monetarios, para realizar el rol regulador, pero conviene conocer este aspecto para efectos de realizar una evaluación.</p>			

En cuanto a los beneficios, en abstracto es difícil caracterizar cada sistema. Sin embargo, se puede decir que un sistema de seguro de salud o de seguridad social tenderá a ser más concentrado en atención de salud que en asuntos sanitarios. En la medida que no sean de cobertura universal y obligatoria, será difícil que los asegurados o afiliados permitan que parte de los fondos se utilicen en bienes públicos como son los de sanidad. En cambio, si son obligatorios y universales, sí será posible que dichos sistemas se preocupen de lo sanitario. Sin embargo, en este último caso, la única diferencia entre estos sistemas y los dos primeros, en cuanto a su carácter nacional, será la formalidad de financiamiento que en todos los casos será tributario, mirado desde un punto de vista económico.

En cuanto a la cobertura de los sistemas, los dos primeros tienen pretensiones nacionales, por lo que la calidad de su servicio está en gran relación con el financiamiento por habitante que logren. En cambio, los dos últimos, buscan cubrir la atención de sus afiliados lo que hace que su calidad sea probablemente mejor si estamos comparando los distintos sistemas operando con un bajo nivel de recursos. La accesibilidad a los servicios de los sistemas está estrechamente ligada a lo recién mencionado por lo que no conviene insistir en ello.

En cuanto a la calidad de la administración, se parte de la base que mientras más profesional resulta más eficiente. En dicha situación se estima que de los cuatro sistemas, el primero corre el mayor riesgo de supeditarse a fines diferentes a los propiamente de salud por su cercanía a los centros de decisión política. Ello significaría que

los recursos del sector podrían distraerse para otros fines o simplemente usarse a un menor nivel de eficiencia que el normalmente posible.

En cuanto a los costos, se asumió al comienzo del ejercicio que todos los sistemas operarían al mismo nivel de uso de recursos por lo que formalmente no debería haber diferencias. Sin embargo, al usar precios sociales y dado que los dos primeros sistemas pueden ofrecer servicios distintos a los de los dos últimos, es posible que los costos sociales sean diferentes entre sistemas. <sup>1/</sup>

Adicionalmente al uso directo de recursos, se explicita el costo que en cuanto a distorsiones pueden generar la forma de financiamiento y la distribución de los servicios. El financiamiento tributario normalmente generará distorsiones, pero se asume que éstas se pueden minimizar. El flujo de recursos que se recoge a través de los Sistemas de Seguridad Social normalmente contendrá un sesgo contra el empleo de trabajo, por cuanto adquiere la forma de un impuesto al salario que se le paga al trabajador. En situaciones de alto desempleo o subempleo, dicho sistema resulta socialmente muy oneroso porque juega en contra de otro objetivo social cual es la ocupación plena.

---

<sup>1/</sup> Por ejemplo, los sistemas A y B se preocuparán de aspectos sanitarios y usarán recursos para ello mientras que los otros sistemas no necesariamente lo harán. Aunque financieramente se ocupe el mismo dinero, los recursos serán de muy distinta índole y, por lo tanto, en términos sociales pueden costar magnitudes diferentes.

Finalmente, la regulación de la demanda es otro aspecto de importancia porque determina, por una parte, qué recursos se destinan a atender pacientes y cuáles a lo sanitario o, en general, a la salud como bien público; y, por la otra, la calidad de la atención médica. La atención gratuita implica enfrentar una demanda más allá de lo socialmente justificado, como reacción natural ante un bien percibido como muy valioso y por el cual no se cobra. Ello tiene importantes repercusiones sobre la eficiencia de un sistema de salud y debe considerarse explícitamente.

Cómo asignar valores apropiados a los beneficios de salud constituye un problema que no es simple, pero que con adecuado estudio puede resolverse, especialmente si de lo que se trata es de escoger entre sistemas de salud, y no entre sistemas que producen bienes muy heterogéneos.

Es posible, como se ha visto, utilizar el enfoque de beneficio-costos para preparar la evaluación de cuestiones tan diferentes como son los sistemas de salud y las políticas de inversión en sectores pobres. En la próxima sección entraremos al problema de los criterios de selección.

#### 4.3. LA SELECCION DE POLITICAS

El trabajo descrito en las secciones anteriores - tiene por objeto homogenizar beneficios y costos de políticas, programas o proyectos para informar la toma de decisiones, pero no intenta sustituir a ésta. Las decisiones deben asumirse con o sin análisis beneficio-costo explícito, porque siempre existe dicho análisis aún en términos implícitos. La selección de políticas se hace sobre la base de multiplicidad de criterios. Uno de ellos es el de máximo beneficio por unidad de costo, pero no es el único y no siempre es el principal porque la prioridad de los criterios es algo subjetivo y determinado por consideraciones mixtas, esto es, técnicas, políticas, culturales y de otros tipos.

En esta última sección explicitaremos algunos criterios en función de su obvia relevancia, pero reiteramos - que no constituyen los únicos que estarán presentes en una decisión concreta. <sup>1/</sup>

Por el lado de los beneficios, interesará determinar en qué grado se alcanzó a satisfacer las necesidades - que se estaban atacando del grupo objetivo de la política. Hemos visto que una política puede dar beneficios a grupos más allá del objetivo, lo que puede constituir una verdadera falla de la política en vez de una virtud. Por lo tanto, una relación que puede ser importante calcular es la de beneficios recibidos por el grupo objetivo, dividido por el

---

<sup>1/</sup> Ver Jorge Rodríguez G. "Criterios Económicos para Evaluar políticas de superación de la pobreza", CEPAL, - 1982.

costo total de la política, medida que indicará la eficacia de ésta por unidad de costo social. Debe tenerse claro - que esta es una indicación que asume ponderaciones nulas para los beneficios percibidos por grupos no objetivos. Hasta donde no son importantes dichos grupos es algo completamente al arbitrio de quien decide. Por ello es que la relación tradicional Beneficio Total a Costo Total también es otra que corresponde calcular. De hecho la relación Beneficio del grupo objetivo al Beneficio Total de una medida de la eficiencia vertical de la política, esto es, del grado - en que los beneficios fluyen hacia el grupo objetivo en vez de hacia los demás.

La eficiencia horizontal debe buscarse a través de otros indicadores. La cobertura en función del grupo objetivo y de las necesidades atacadas es otro conjunto de información necesaria para tomar decisiones. Toda política se propone metas, y la capacidad de cada opción de lograrlas debiera estar reflejada en este conjunto de indicadores. Naturalmente que la calidad debiera estar incorporada como elemento de valuación en estos indicadores porque de otro modo se estará privilegiando la ineficiencia al ignorarla.

En cuanto a los costos, y aunque éstos ya se han tomado en cuenta en algunos de los anteriores criterios, - conviene explicitar un par de elementos relevantes para la evaluación. Uno de ellos es la proporción del costo que sólo refleja la administración de la política. Hay políticas que son más eficaces que otras en cuanto a la intermediación entre la fuente de recursos y la entrega de beneficios. Si un criterio prevaleciente fuera el de minimizar

el impacto burocrático de las políticas, este antecedente - sería muy clave. Otro de los elementos es el relativo al costo de distorsión, especialmente porque puede ser difícil medirlo. Recordemos que uno de los objetivos generales de política de los gobiernos es el de eficiencia productiva a nivel nacional. Las distorsiones económicas restan potencial de crecimiento económico y por ello resulta importante tener una idea del impacto de la política en dicho sentido.

El peso específico relativo que cada uno de los - criterios mencionados tendrá en la toma de decisiones de - políticas es imposible establecerlo porque, como ya se dijo, dependerá de las prioridades de los decisores. En dichas circunstancias los criterios en cuestión sólo pretenden ayu- dar a una toma de decisiones más informada y consciente.

## CAPITULO V

### CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido visualizar a través del análisis efectuado, las políticas sociales no sólo están conectadas a lo económico porque necesitan recursos y porque lo afectan a través de sus impactos, sino porque además pueden ser evaluadas desde una perspectiva económica.

En primer lugar, las políticas sociales involucran un cuantioso uso de recursos. La importancia de este hecho estriba, además, en los mecanismos usados para captar -- los.

Lo primero es obvio: existen usos alternativos - importantes para la cuantía del Producto Nacional que se destina a lo social. Lo segundo es menos claro para no especialistas, pero tiene un rango de importancia similar al punto anterior. Las economías latinoamericanas están plagadas de leyes especiales que gravan diversos bienes y servicios - para financiar tal o cual obra pública. El costo social de dicho mecanismo para captar recursos, aparentemente ha sido ignorado por los cuerpos legislativos o gobiernos, o en el - mejor de los casos, subestimados. Desde la perspectiva de la asignación de recursos, cuya optimización constituye de por sí un valor social indiscutible porque va en provecho de todos, el costo de distorsión que dicho mecanismo genera, se traduce en menor producto nacional, menor empleo, en definitiva menos bienestar nacional. En general, no existen instrumentos tributarios exentos totalmente de impactos distorsionadores, pero hay algunos mejores que otros, y en dicho - sentido apunta la reflexión en cuestión.

Existen, en consecuencia, dos limitaciones que el diseñador de políticas sociales debe considerar: por un lado, que los recursos usados por las políticas son sustraídos de otros usos que son valiosos, y ello constituye el llamado "coseo de oportunidad"; por el otro, que los mecanismos a usar para requerir dichos recursos involucran un costo social que debe intentar minimizar porque, a la larga, perjudicará a los mismos que él intenta beneficiar.

Dentro de los usos alternativos de los recursos - que las políticas sociales emplean, se hace una reflexión - sobre el costo de oportunidad que éstas pueden involucrar - en términos de crecimiento económico. No es claro que dicho costo exista o sea significativo. Sin embargo, el sólo tema debería alertar al diseñador de política con respecto a un tema que puede ser conflictivo: en términos de consumo e inversión, qué rol juega la política social específica. Concretamente en políticas que favorecen a los sectores más pobres, las presiones de éstos para obtener consumo (esto es alimento, vestuario, habitación) son tan grandes y tan legítimas, que efectivamente puede sacrificarse algo el crecimiento si muchos recursos se dedican a esta finalidad. Se trata, sin duda, de un área de decisiones que da deseos de evitar, pero que debe asumirse con mucha claridad.

En cuanto al crecimiento y a las políticas sociales, también se insiste en cuanto a la eficiencia económica general. Esta se ve afectada, por un lado, por los mecanismos de captación de recursos de los que ya se habló y, por otro lado, por los instrumentos que se utilicen para "producir" los resultados esperados por la política. En este punto se discuten los roles que deberían reservarse al Estado -

en el caso que éste sea promotor de la política, y aquellos que no son propios de éste y que, en consecuencia, los puede asumir él o instituciones privadas, según sea lo más conveniente. No cabe dudas que en América Latina ha existido una marcada tendencia a que el Estado asuma todos los roles involucrados en determinadas políticas sin que ello haya sido lo óptimo desde una perspectiva nacional.

En segundo lugar, se analiza el rol de las políticas sociales en cuanto a la distribución de los ingresos. Normalmente las políticas sociales están inspiradas en un afán redistributivo por lo que estudiar su impacto en esta área parece ser más justificado. Se estudia el rol distributivo potencial de algunas políticas de servicio público como son educación, salud y seguridad social, entre otros. Se concluye que, a base de la experiencia en países subdesarrollados, el impacto distribucional educacional no ha sido progresivo y, que en cambio, el de los sistemas de salud pública sí lo ha sido. En el caso de la seguridad social, bajo sistemas de repartos, se constata cierto grado de redistribución hacia los sectores que aportan menos, que son los más pobres. Sin embargo, cabe señalar que en muchos casos la cobertura de estos sistemas es reducida por lo que la redistribución se produce entre grupos sociales medios y pobres no extremos. Es importante señalar que muchos sistemas de servicio público como los estudiados, aparentan progresividad por el lado de los beneficios que otorgan, pero regresividad por el lado del financiamiento de los programas, por lo que análisis de incidencia resultan indispensables.

En tercer lugar, se analiza el problema de la evaluación económica de las políticas sociales. Lo que resaltamos en estas consideraciones finales es el valor de la metodología de beneficio-costos para enfrentar parcialmente el aspecto evaluativo. Particularmente importante es su aplicación para detectar efectos indirectos de las políticas - que no resultan obvios para los expertos ajenos a la disciplina económica. Igualmente interesante resulta porque explícita conflictos habitualmente ocultos en la apreciación de política, cual es, por ejemplo, el que resulta al discutir a qué precios se valuarán los distintos elementos con - tenidos en un proyecto o política.

Finalmente, se entra al terreno de la selección - de las políticas en que el criterio económico juega un pa - pel importante junto, obviamente, a otros.

En suma, los aspectos económicos de las políticas sociales son realmente variados y parece haber un amplio - campo en el que interactúan y donde se requiere colocar una atención permanente. En efecto, no sólo se confirma la relevancia del enfoque económico para resaltar aspectos cla - ves de las polítiaas sociales, sino que, además, se comprue - ba que éstas pueden impactar lo económico de manera signifi - cativa, tanto positiva como negativa. Parece relevante, en consecuencia, insistir sobre la necesidad de que las insti - tuciones que impulsan y llevan a cabo políticas de bien pú - blico, y particularmente sociales, las confronten con el - análisis económico como forma, por un lado, de enriquecer - las en cuanto a su eficacia interna, y por otro lado, de ahorrarle a la comunidad perjuicios innecesarios y no presu - puestados, o de beneficiarla si ello es posible.