

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.26

E/ICEF/SIMSOC/R.26

14 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LAS POLITICAS ECONOMICAS
Y LA DIMENSION ECONOMICA DE LAS POLITICAS SOCIALES */

Reynaldo F. Bajraj **/

*/ Trabajo presentado al Tema 2.

**/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que está vinculado.



I.

Mis comentarios al trabajo de los doctores Méndez y García seguirá, en general el ordenamiento temático de su ponencia, aunque, por supuesto, sin pretender tocar todos los temas en ella presentados. Entre los méritos ciertamente no menores de la ponencia está el de proporcionar un orden y un marco extremadamente útiles para la discusión de la problemática social.

Así, en primer término, cabe comentar la delimitación del tema que hacen los autores: para ellos "...este (el problema social) es fundamentalmente un asunto de distribución de la riqueza y el bienestar". Sin duda pueden encontrarse en la literatura variadas definiciones de los problemas sociales, algunas de ellas ciertamente más amplias y comprensivas que la que los ponentes adoptan. Conflictos raciales o religiosos al interior de la sociedad, o la extensión de diversas drogadicciones, o la peligrosidad de la vida urbana moderna o la disminución de la solidaridad comunitaria, por ejemplo, podrían muy bien ser llamados problemas sociales y nadie tildaría de desatinada una definición que los abarcase. Sin embargo es también legítima y, para los propósitos de esta sesión, más pertinente, la definición que los autores adoptan, centrandos los problemas sociales en los de la distribución. La cadena lógica del razonamiento es sólida y con apoyo fáctico indudable: los principales problemas sociales derivan de las carencias que constituyen la pobreza y, dado el nivel de recursos existentes

en la región, aquí no se trata de que los recursos sean insuficientes para que salgan de la pobreza quienes están en ella sino que se trata de un problema de distribución de los bienes y recursos materiales.

Ahora bien, en este punto querría ahondar e ir una pizca más allá de lo que los autores fueron al relacionar los problemas sociales así definidos con la economía y la política. La distribución de bienes es sin duda un problema económico (y decir ésto no invalida que la distribución sea también el problema social por excelencia). Dicen los autores (Página 4 y siguientes del trabajo que se comenta" (la) desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza se basa en la acción de un sistema económico que margina de los frutos del crecimiento a amplios sectores de la población" y, más adelante, exploran las consecuencias sociales de las políticas económicas y las consecuencias económicas de la acción social. Llegan por esta vía a la conclusión de que el problema social y la economía tienen importantes relaciones entre sí. Creo que puede afirmarse, más completamente, que los problemas sociales, en tanto de distribución, son también problemas económicos. Una consecuencia de esta diferencia es que uno está dispuesto así a afirmar que no sólo se debe "tener en cuenta" los interrelacionamientos con el sistema económico, sino que puede concordarse, con fundamento quizás más definido, en la idea subyacente en el texto de que o bien los problemas sociales se resuelven junto con los problemas económicos o bien los primeros no alcanzarán solución. O, mejor aún, que hay un único problema, que es a la vez económico y social.

Sigamos un trecho más. Decir que la distribución es también un problema económico no significa decir que se resuelve enteramente en el ámbito de la economía. Uno puede construir un modelo económico en el que -si se cierran los ojos ante algunas fuertes dificultades conceptuales- con sólo conceptos económicos tales como productividad, precios, demanda, etc., la distribución queda unívocamente determinada para un conjunto inicial de factores productivos y su posesión tomados como datos. Toda otra distribución distinta a la que arrojan los mercados del modelo requiere constelaciones de precios y flujos reales y financieros que son desequilibrados y "subóptimos" y por tanto no reciben mayor atención. Hay una única distribución que importa y es la que surge de los mercados del modelo. Esto contrasta con el hecho de

que en la vida real, y dado el herramental de política económica existente, en cada país existen siempre varias alternativas posibles de distribución. Algunas de ellas tienen una factibilidad mayor que otras, algunas tienen una posibilidad de estabilidad (de prolongarse en el tiempo) mayor que otras. Pero esto no quita que en cada momento hay varias alternativas posibles: salarios un poco más altos o un poco más bajos, impuestos un poco más regresivos o un poco menos, retribuciones al capital un poco mayores o un poco menores. Ahora bien, en todos los casos la decisión de cuál de las alternativas se elige o, mejor aún, en qué grado se la elige y ejercita, es una decisión política. Cada individuo o grupo social ejerce el poder de que dispone para inclinar la decisión en el sentido que desea, en parte según sus intereses individuales, en parte quizás según su visión individual y subjetiva de lo que es el bienestar general. Pero, en todo caso, a la distribución imperante se llega por la vía del ejercicio del poder político y esto vale, como se sabe, en toda clase de régimen político, más allá de las diferencias en el modo de manifestarse. Por eso la distribución es también y siempre un problema político (además de ser, como vimos, "el" problema social y un problema económico).

Sin lugar a dudas, la vía e instrumento más importante para afectar la distribución es el aparato y la acción estatales. Importa controlar o influir sobre las políticas estatales, si es que importa la distribución. Por ello la acción estatal sobre la economía y en particular sobre la distribución es ante todo un problema político: "quién y para qué influye, desde el Estado, sobre la distribución". En medida compartida y quizás menor, es un problema técnico de eficiencia: "cuán eficaz y eficiente es el Estado en su acción sobre la economía". Creo que esto viene a cuento porque con mucha frecuencia y especialmente para apoyar críticas a la acción estatal, se traen a colación períodos y experiencias históricas determinadas y se las analiza según se hayan alcanzado o no mejoras en el crecimiento o, en nuestro caso, en la distribución, según patrones que son distintos a los que el Estado sustentaba, en los hechos, en la época que se analiza. Un ejemplo clásico es analizar la política de vivienda de algún país latinoamericano durante, por ejemplo, la década de los 60, constatar que favoreció a

grupos medios de la sociedad pese a que el gobierno la prometía y presentaba como destinada a estratos bajos y concluir a continuación que la acción estatal de vivienda es irremisiblemente ineficaz para aliviar las necesidades de techo de los grupos de ingresos más bajos. En realidad cabe preguntarse, para cada caso de éstos, cuál era el grupo o coalición que tomaba las decisiones sobre las políticas de vivienda, qué compromisos u objetivos reales se planteaba y qué participación tenían en él los grupos de menores ingresos. En la mayoría de los casos quizás resulte que el sistema político en cuestión privilegiaba la representación de grupos medios, incluyendo asalariados urbanos sindicalizados, que no hubo tal discordancia entre lo efectivamente perseguido y lo conseguido y que por tanto, hubo eficacia (y hasta quizás eficiencia) si se examinan las decisiones de política en el contexto político correspondiente. No habría entonces la tal inhabilidad absoluta de toda forma de acción estatal para atender las necesidades de los más pobres, sino inhabilidad de un régimen político determinado para representarlas, y en ese caso lo que hay que perseguir es el perfeccionamiento de ese régimen político. Todo esto hace muy relevante el concepto de pobreza política que usan los autores, sin el cual es difícil comprender los orígenes de los problemas sociales y es difícil diseñar políticas realistas para enfrentarlos.

II.

Tras acompañar la caracterización de la problemática social pertinente, como problemática de distribución y por ello también como problemática económica y política, continuemos con la mención que en el texto se hace sobre la práctica de las políticas sociales en América Latina. Se dice allí que, en los hechos, prima una desvinculación entre la política social y la esfera económica. Esta afirmación podría ser múltiplemente respaldada por análisis de casos reales y concretos. La pregunta que cabe aquí es por qué se produce esa desvinculación. ¿Por qué, persistentemente, se ponen en práctica o al menos se preconizan programas de política social que tienen poco en cuenta sus costos y consecuencias económicas, o políticas económicas

que agravan en alto grado los problemas sociales? Ciertamente no es el mero desconocimiento de las relaciones entre ambas esferas. Mal podría argumentarse que quienes toman decisiones de políticas sociales desconocen por completo la existencia de repercusiones económicas de las mismas, y viceversa. La explicación de la desvinculación debe venir de otro lado.

Sin pretender explicar esos hechos por completo -más aún, la explicación de cada caso de desvinculación entre políticas sociales y esfera económica quizás requiera componentes específicos del país y la época respectivos- me atrevo a mencionar dos elementos que pueden contribuir parcialmente a la explicación en la mayoría de los casos. En primer lugar, la falta de definiciones suficientemente operativas de los conceptos de justicia social que inspiran las políticas y sus objetivos, y en segundo término, la tensión entre los objetivos de justicia social y la pretensión de conservar ciertas características del sistema económico imperante.

Sobre lo primero hay que recordar que sólo por aproximaciones sucesivas la humanidad ha ido avanzando en la clarificación de lo que debe entenderse por justicia, equidad, etc. Ciertamente hay elaboraciones formales, escritas y muy deliberadas, de las que, en el ámbito de las Naciones Unidas, precisamente, huelgan los ejemplos. Sin embargo el alcance real y práctico del consenso sobre una declaración puede distar mucho de su expresión escrita y por ende prestarse a diferentes interpretaciones. Todos creemos saber qué se quiere decir por educación universal, por ejemplo, pero para un dado país y época, un aumento en el gasto universitario puede ser interpretado por unos como avance de la universalización de la educación, e interpretado por otros como privilegio a una rama particularmente discriminadora de la enseñanza, en perjuicio de la extensión de la educación primaria y secundaria, que aún no llega a toda la población. O tómesese el concepto de igualdad, sostenido en las constituciones de Estado Unidos y las de las repúblicas latinoamericanas. Aún en el sentido de igualdad de derechos, resulta que por muchos años -cien en algún caso- la igualdad de los hombres ante la ley fue entendida como compatible con la institución de la esclavitud o la inferioridad legal de los indígenas. Esto es, y más allá de las palabras, que no se trataba de la igualdad del conjunto de los hombres sino de la igualdad de los hombres blancos entre sí, por oposición a la

preexistente desigualdad entre estratos de ese subconjunto. Es fácil percibir esa incongruencia hoy, porque en mucho se la ha superado, pero me pregunto también si estamos todos de acuerdo en lo que precisamente se quiere decir cuando hoy se habla de derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la nutrición, o de la igualdad de oportunidades. Creo que en muchos casos estamos en una nebulosa, llenos de sobreentendidos no plenamente compartidos y lejos de acuerdos operativos. Creo que eso contribuye a la vaguedad, dispersión e incoherencia de las políticas sociales entre sí y en particular con las políticas económicas. Si no estamos claramente de acuerdo en lo que se entiende por derecho al trabajo es comprensiblemente más difícil asegurarse que la política económica no lo vulnere. Es evidente, desde este punto de vista, que hace falta mucho más trabajo para dilucidar y alcanzar más consensos operativos sobre lo que constituye la problemática y los objetivos sociales. Vale la pena agregar que estas definiciones operativas son imprescindibles, además, para poder plantear relaciones de beneficios y costos que permitan evaluar los "trade-offs" de objetivos sociales entre sí y respecto de objetivos económicos.

La segunda razón que mencionaré como causante de inconexiones entre problemas de políticas sociales y económicas es más evidente y directa que la anterior. Dicen con razón Méndez y García, que los problemas sociales tienen origen en un sistema económico que los crea y reproduce, y de allí surge la necesidad de introducir cambios en el sistema económico para solucionar los problemas sociales, en particular el problema central de la distribución. Lo que ocurre es que pueden contraponerse la deseabilidad de cambios fundada en objetivos de distribución y el deseo de conservar características cuantitativas y cualitativas del sistema económico vigente que nuestras sociedades, o sectores importantes de ellas, consideran características esenciales. Claramente, en lo que hace al concepto y restricciones del derecho de propiedad y en lo que hace a la intervención del Estado, surgen numerosos ejemplos de esa tensión o contraposición.

Nuestras economías son, con pocas excepciones, economías capitalistas subdesarrolladas, con una presencia económica del Estado que varía en cada caso, pero con dicha variación acotada entre límites definidos. Si nuestros sistemas económicos tal como son no solucionan automáticamente los problemas

sociales se sigue la necesidad de introducir cambios, pero si esos cambios son percibidos como avances sobre la libertad de disposición de la propiedad individual o como ampliación de la acción del Estado más allá de los límites arriba mencionados, entonces tienden a ser resistidos y a ser caracterizados como ataques al sistema económico vigente como tal. Se produce así una extrema polarización de opiniones, que en algunos casos lleva a calificar la aparición de una empresa del Estado como un "paso al socialismo" y, del otro extremo, provoca la afirmación de que no es posible avanzar en los problemas sociales sin la previa destrucción de las instituciones fundamentales vigentes. Esa polarización en las posiciones no sólo es teóricamente infructuosa, sino que en la práctica lleva a una especie de división de funciones, según la cual la política económica se ocupa de promover el crecimiento, sobre la base de estímulo a la producción y la inversión, mientras que se apartan algunos recursos para ser empleados, independientemente, en la implementación de las políticas sociales. Así aparece la desvinculación aludida por los autores.

Parece importante reconocer que la tensión existe. Si, como dicen los autores de la ponencia, se podría eliminar la pobreza de cien millones de latinoamericanos mediante la transferencia del 12% del ingreso del decil superior de la población total, y si dejar que el sistema económico funcione como hasta ahora no sólo no aliviaría esa pobreza sino que más bien contribuiría en mantenerla, entonces puede fácilmente tornarse conveniente desde el punto de vista social provocar una alteración en la conducta económica y en la disponibilidad de sus activos e ingresos por parte del mencionado decil superior o de un grupo aún mayor. Y esto no puede ser hecho de otro modo que a través de la inducción y la compulsión de la ley, puesto que no resultará de la simple persuasión. Así como las leyes y los códigos civiles rigen, reglamentan y limitan las libertades de los individuos en sus relaciones cotidianas en función de una concepción socialmente aceptada de la justicia, así también resultan necesarias normas que rijan y limiten la libertad económica en función de una concepción que socialmente se acepte sobre la justicia social. Esto entra necesariamente en tensión con el concepto vigente de libertad económica.

Una vez reconocido que la tensión existe, no necesita aceptarse que no haya solución para ella o que la única solución sea la subordinación de lo social a lo económico o viceversa. Hay ejemplos, limitados pero útiles, dentro y fuera de la región, de cómo puede lograrse mejoras en la distribución sin desmedro y mucho menos aniquilamiento de la productividad del aparato económico o de su carácter de economía de mercado. Lo que sucede es que la polarización antes aludida obnubila esas posibilidades y plantea el debate en términos más polémicos que constructivos.

III.

De lo dicho, y sobre todo de las importantes y sistemáticas consideraciones que los autores agrupan en los dos capítulos centrales de su ponencia, surgen las condicionantes para superar la presente desvinculación entre problemática social y consideraciones económicas y políticas.

Se ha dicho alguna vez que la tarea más importante para la región es concebir e implementar sistemas políticos justos, participativos, eficientes y estables. Habría que entender que un sistema político alcanza esos calificativos si incluye el tratamiento integrado de los problemas sociales y si prevé mecanismos de efectiva representatividad política de los grupos de bajo ingreso, como salvaguarda de su aplicación. Habría que entender también que la tarea de concebir y diseñar un perfeccionamiento democrático que alcance esas características de justicia, participación, estabilidad y eficiencia compete no sólo a los políticos activos sino también a economistas y a otros científicos sociales.

En segundo término, y como se señaló más arriba, se requieren avances en el consenso social y definiciones operativas de los objetivos sociales. ¿Cuáles son los grupos - objetivo, cuál es la extensión y calidad que se busca en su acceso a los diferentes bienes? ¿Cuál es el sacrificio que la sociedad está dispuesta a hacer en la velocidad con que se mueva hacia un determinado objetivo en aras de aumentar la velocidad con que se mueve hacia otro, sean objetivos sociales los que se comparen o un objetivo social con uno económico? Preguntas como éstas requieren respuestas definidas para cada caso nacional.

En tercer lugar, hacen falta desarrollos de la teoría económica que faciliten esa tarea. Por ejemplo, la teoría económica convencional sigue, en lo fundamental, anclada en el postulado de incomparabilidad de las satisfacciones individuales, lo que indudablemente simplifica las cosas y hasta permite moverse en un aparente vacío de juicios de valor (si se admite que el evitarlos no implica, por la vía de la aceptación del "satus quo", un juicio de valor en sí mismo.). Pero en el mundo real se hacen comparaciones intersubjetivas de satisfacción todos los días, por todos los gobiernos y por casi todos los actores sociales. La contribución que ante ello puede hacer la teoría económica en su estado actual es muy menguada. Esfuerzos de los del tipo de la economía de bienestar o las técnicas de evaluación de beneficio-costos deberían reanudarse, profundizarse, y hasta complementarse penetrando en otros ámbitos a los que hasta ahora la teoría económica no visitó, como por ejemplo el levantamiento de la hipótesis de "soberanía del consumidor", tal como es mencionado en la ponencia.

Finalmente, y más allá de la teoría, hacen falta progresos en el ámbito técnico y de aplicación, como acertadamente señalan los autores al reclamar avances en cosas tales como aprovechamiento de complementaridades entre diversas políticas sociales, y avances en las técnicas de cómputo y análisis de los efectos indirectos de dichas políticas.

IV.

El trabajo presentado por Méndez y García es un aporte apreciable a la discusión de los problemas sociales en América Latina. Sistematiza las principales preocupaciones existentes sobre el tema y da un marco que parece muy útil para avanzar en su dilucidación. Más allá de lo metodológico, incursiona también con aseveraciones sustantivas de importancia y hasta asoma recomendaciones para la práctica, como la ya aludida de aprovechar complementaridades en las políticas sociales sectoriales.

Creo que aunque al principio del trabajo se encuentra bien recogida la índole política de los problemas sociales, los autores se despiden demasiado prontamente de ella (pág. 8) y se dedican a los llamados problemas

técnicos durante las nueve décimas partes restantes del documento. Esto sería más justificado si el documento pretendiese presentar y defender alguna técnica concreta. Pero, aún cuando el trabajo se refiere al relacionamiento bidireccional de lo económico y lo social, creo que da -seguramente sin quererlo- una imagen desequilibrada de la importancia relativa de los problemas políticos por comparación con los problemas técnicos. No llego a esta impresión sólo por la burda medición basada en el número de páginas dedicadas a cada tema, sino también viendo, por ejemplo, que hay pocas referencias al relacionamiento entre las técnicas y lo político, cuando sería muy interesante explorar qué impulsos y qué limitaciones emanan de lo segundo hacia las primeras.

Si se ha de encontrar a la ponencia algún pecadillo de la variedad menor, quiero señalar cierta tendencia a escudarse en una presunta e implícita especificidad latinoamericana en ocasiones en que hacen afirmaciones de validez más general. El síndrome de "en mi país (en este caso, región) las cosas son diferentes" asoma una que otra vez, notablemente al tratar la relación entre crecimiento y bienestar social. Cuando critican la tesis de que lo primero trae automáticamente lo segundo, los autores dicen (pág. 11) que esa concepción "...no toma en cuenta las características de las estructuras económicas y sociales de América Latina". Seguramente los autores no piensan que esa concepción sí toma en cuenta las características de otras regiones. Seguramente creen que el nivel de bienestar social alcanzado, por ejemplo, en Europa Occidental, resulta no sólo de la acción del mercado sino también de la intervención del "Welfare State". Y sin embargo limitan y restan fuerza a su juicio refugiándose en que sólo lo sostienen respecto de América Latina. Creo que se podría ser menos tímido al respecto.

En definitiva los autores nos entregan muy ricas y muy válidas insinuaciones para discutir los relacionamientos entre lo social y lo económico, junto con una guía que insisto en calificar de útil. Creo que nos resta aprovechar esa guía y esas insinuaciones, tanto en el ámbito de este Simposio como más allá de él.