

INT-0251

e.f.

Distr.
INTERNA

E/CEPAL/ILPES/IN.3
9 de diciembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

I L P E S

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

PLANIFICACION SOCIAL, SUBSIDIARIEDAD Y
TEORIA ECONOMICA A/

Oswaldo Rosales V.

A/ Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. Versión preliminar para comentarios.

81-12-2560

•

•

•

•

PLANIFICACION SOCIAL, SUBSIDIARIEDAD Y
TEORIA ECONOMICA

INTRODUCCION

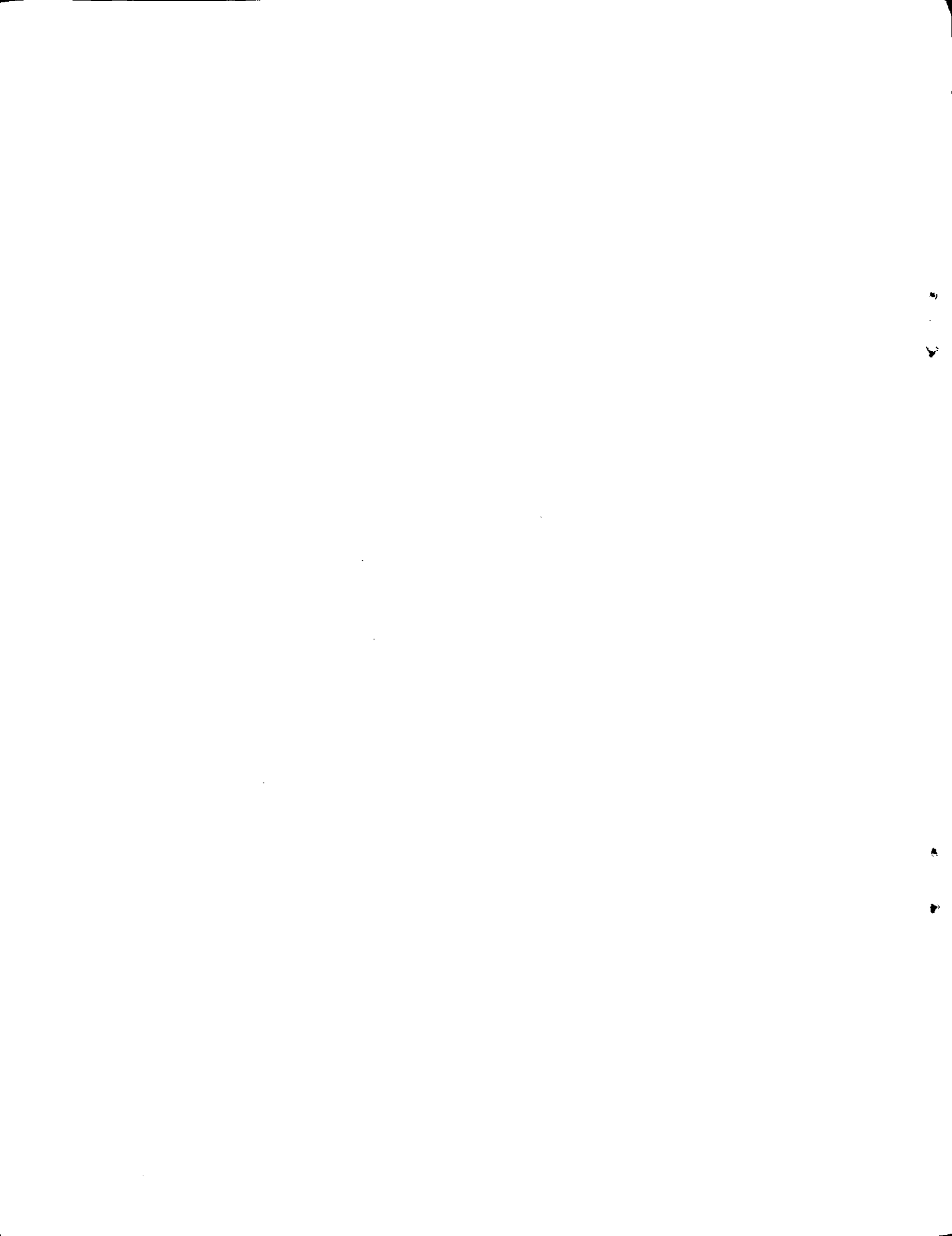
- I. EL ESTILO SUBSIDIARIO DE PLANIFICACION SOCIAL
 1. Diversidad de los estilos de planificación
 2. La política social subsidiaria
 - a) El antecedente económico
 - b) El enfoque distributivo

- II. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL PENSAMIENTO NEOCLASICO
 1. Nociones básicas
 2. Distribución del ingreso y funciones de preferencia
 3. Distribución del ingreso y propiedad de los activos
 4. Las políticas redistributivas neoclásicas
 - La política educacional
 5. Distribución del ingreso, análisis neoclásico y políticas sociales: algunas conclusiones relevantes

- III. DECISIONES DE CONTENIDO SOCIAL
 - La decisión del crecimiento, una decisión social

- IV. PLANIFICACION SOCIAL, PODER Y PROPIEDAD

- V. PLANIFICACION SOCIAL Y DESAFIOS TECNICO-POLITICOS



PLANIFICACION SOCIAL, SUBSIDIARIEDAD Y TEORIA ECONOMICA

Introducción

El trabajo siguiente intenta aportar elementos sobre el estilo subsidiario de planificación social, con particular detención en los problemas teóricos y de política económica asociados al problema de la distribución del ingreso en dicho estilo. Intenta también referirse a algunos problemas que debe resolver la planificación social.

En el primer capítulo, se realiza una brevísimas revisión de los diferentes estilos de planificación, poniendo énfasis en las bases teóricas que informan al llamado estilo subsidiario. Al analizar la postura de teoría económica subyacente, nos detenemos en el análisis de equilibrio general de tipo walrasiano y sus implicaciones distributivas.

En el segundo capítulo, se analiza expresamente la concepción teórica neoclásica sobre la distribución de ingreso, repasando nociones de economía del bienestar e incluyendo en la discusión el tema de la propiedad de los activos. Se analizan también algunas políticas propuestas por el pensamiento neoliberal, concluyendo con varias proposiciones que debieran contribuir a profundizar el interés y los esfuerzos prácticos en materia de planificación social.

En el capítulo siguiente se insiste en el carácter social de los procesos de acumulación y de crecimiento, como un modo de respaldar la

consistencia teórica de la planificación social. A continuación, en el capítulo cuarto, se analizan algunas de las interrelaciones entre planificación social, poder y propiedad.

Finalmente, se analizan algunos de los desafíos técnico-políticos que la planificación debe enfrentar, así como algunas de las ineficiencias que han surgido en la aplicación de las políticas sociales.

I. EL ESTILO SUBSIDIARIO DE PLANIFICACION SOCIAL

1. Diversidad de los estilos de planificación

Cuando se intenta un análisis de los procesos de planificación social en nuestro continente, en realidad se está haciendo referencia a los conceptos y prácticas del crecimiento económico y a la distribución de beneficios subsecuente.

En efecto, las concepciones teóricas que se tengan sobre el crecimiento económico, sus causas y consecuencias, condicionan estrechamente los contenidos que puede alcanzar la planificación social. Por lo mismo, cuando la planificación social tiene un lugar de subordinación, implícitamente se esta aseverando que los mecanismos escogidos para el crecimiento tienden a resolver más o menos adecuadamente tanto el crecimiento de la producción y la riqueza como su distribución, de manera que la planificación social sólo puede jugar un rol subsidiario, de apoyo o si se quiere de corrección pero sin perturbar las leyes fundamentales del proceso de generación de bienes y servicios y aumento de la capacidad productiva. Por el contrario, cuando la planificación social adquiere relevancia propia, condicionando ahora ella a los lineamientos de política económica, se puede asumir que el mero proceso de funcionamiento de los mercados, las determinaciones de precios y cantidades y el incremento en la capacidad de generación de bienes, no es visualizado como suficiente para cumplir con los objetivos programáticos diseñados para dicha sociedad.

En el documento del ILPES, "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe" se hace una extensa descripción de los estilos de planificación, tipificándolos en cuatro tipos básicos: estilo 1, subsidiario y comprensivo, promotor de un proyecto de desarrollo de mercado libre, con una actuación predominante de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros; el estilo 2, proyecto de desarrollo de mercado parcialmente reformado, con una concepción reguladora de la planificación y otorgando mayor importancia a la actividad estatal; el estilo 3, con un proyecto de mercado orientado y una concepción reguladora y adaptativa de la planificación que encuentra a sus principales actores en el Estado y los agentes económicos privados nacionales. Finalmente el llamado estilo 4 responde a aquellos países con una concepción centralizada de la planificación y se plantea como imagen-objetivo una sociedad socialista.^{1/}

Lo que en este caso nos interesa es discutir la inserción de la política social en el estilo 1, que abreviaremos como subsidiario. En los estilos tercero y cuarto, la política social y la política económica tienden a concebirse como dimensiones de un mismo proceso unitario, otorgando preminencia a ciertos objetivos sociales y utilizando la política económica para cumplir dichos fines. El estilo dos, otorga autonomía a la política social de la económica y si bien subyace una visión menos optimista del automatismo redistributivo del crecimiento, comparte con el estilo uno la idea clave de que el crecimiento es el

mecanismo fundamental y casi suficiente para conseguir los objetivos sociales.

Para el estilo subsidiario sólo las metas de crecimiento constituyen el mecanismo viable para conseguir los objetivos sociales del desarrollo en el largo plazo. Se reconoce que ello puede generar ciertos costos sociales en el corto plazo, para lo cual se recurre a la planificación social, la que aparece así en una posición subordinada y jerárquicamente disminuida.

No es la política social la que determina los objetivos fundamentales; no es en función de ella que se asignan los fondos de inversión ni se determina el patrón de crecimiento. Por el contrario, dado el patrón de crecimiento que surge del accionar del mercado interno y externo, minimizando la acción estatal, la política social debe ir solucionando aquellos conflictos distributivos más patentes y disfuncionales al corto plazo, reparando consecuencias distributivas regionales y sociales inherentes al estilo de desarrollo escogido. Resalta la falta de autonomía de la planificación social para imponerse sus propias metas y su notable debilidad respecto del área de política económica.

El llamado enfoque subsidario se apoya en el mercado para la asignación de recursos, dejando allí radicadas las decisiones fundamentales de inversión y crecimiento, de acuerdo a las señales privadas de rentabilidad, con lo que los agentes fundamentales del proceso de inversión y crecimiento son justamente los agentes privados nacionales

y extranjeros. Este privilegio al sector privado va unido a una reducción notable en el aporte del estado al proceso de desarrollo, lo que se justifica con una eventual ineficiencia per se del sector público en la asignación de recursos. Postula asimismo una política de amplia apertura al exterior, orientando la producción interna de acuerdo a un criterio de ventajas comparativas, las más de las veces en un sentido estático y valoradas con criterio privado.^{2/} En la medida que es el mercado, la instancia fundamental de asignación de recursos, será éste el que determinará precios y cantidades, y por ende, la distribución primaria del ingreso.

La concepción de la planificación en este estilo, asume las características de subsidiariedad. La política social es, en tal enfoque, un paliativo originado en consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o simplemente humanitarias. Si bien se supone que la erradicación de la extrema pobreza será resultado de la política económica general vigente, se reconoce la necesidad de acciones más inmediatas frente al problema.^{3/}

En tal sentido, se implementan políticas como la alteración de la estructura tributaria; la redefinición de subsidios para vivienda, con miras a canalizar el gasto hacia los grupos más necesitados; se modifica la composición del gasto educacional, privilegiando los niveles básicos; se reasignan los recursos en salud, dándose gran importancia a la dotación de policlínicos perisféricos y postas rurales, así como la instauración de programas de nutrición, empleo y capacitación laboral.^{4/}

Lo anterior, en todo caso, siempre enmarcado estrictamente en los lineamientos que privilegian al mercado:

"No existe planificación propiamente dicha de la economía ... todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica, tienden precisamente a entronizar las fuerzas del mercado como motor de la actividad general." 5/

Pese a ello, se reconoce la mantención de la planificación sectorial, y entre los sectores donde se está realizando tal actividad aparecen, con carácter prioritario, vivienda, salud, urbanismo y comunicaciones. La naturaleza subsidiaria se refuerza al no haber - en el país de la cita precedente - un organismo superior encargado de la definición de políticas y planes para los sectores sociales, así como de su coordinación.

La idea fundamental entonces es que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos ..., sin perjuicio de la necesidad de instituir urgentes mecanismos que permitan una mejora considerable de la situación actual de la población marginada".6/ Normalmente se plantea que ello requiere de "un régimen que garantice la libertad económica, fomente y proteja la iniciativa privada", con lo que el Estado debe cumplir la función de "proteger al mercado para asegurar la libre competencia", de modo de propender a la creación de una "estructura de mercado con fuerte contenido social".6a/

2. La política social subsidiaria

En esta concepción, la política económica y las metas de crecimiento juegan el papel primordial, mientras que la política social tiene una

posición subordinada, muchas veces residual, y se orienta básicamente a paliar las consecuencias negativas originadas por el proceso de crecimiento. Subyace aquí la idea de que el logro de ciertos niveles de desarrollo implica necesariamente un costo social aunque una vez alcanzados, se dará una difusión más o menos automática de los frutos del progreso.

Una postura tan difundida obviamente tiene una sustentación teórica respetable que merece ser discutida. En las siguientes líneas, se intentará analizar las bases teóricas que informan al planificador social subsidiario.

a) El antecedente económico

Si se intenta calar en profundidad, se podrá advertir que en la base misma de la postura subsidiaria, se encuentra la noción de equilibrio general de influencia neoclásica. En efecto, y sin ánimo de pormenorizar dicho tema, el análisis walrasiano plantea tres tipos de eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia social.

En el marco de una economía capitalista de mercado - asumiendo , competencia perfecta- se nos asegura que el mercado es capaz de lograr la eficiencia técnica y la económica. Por eficiencia técnica, se entiende que los recursos naturales y los factores productivos estarán eficientemente asignados, vale decir, allí donde sus productividades sean las mayores, cumpliéndose además con el postulado de la ocupación plena de los recursos. La eficiencia económica, por su parte, garantiza que - dada una determinada distribución del ingreso - el mercado distribuirá

eficientemente la producción de bienes de acuerdo a las preferencias manifestadas en el mercado. La conjunción de ambos tipos de eficiencia da origen a una serie de relaciones marginales en el intercambio, en la sustitución de factores y en la sustitución de bienes en la producción. Es así como el mercado nos iría conduciendo a una situación de óptima asignación de recursos a la producción, de composición de la producción y de intercambio en el consumo, originando el llamado "óptimo de Pareto", una situación descrita indirectamente como aquélla en que nadie puede mejorar su posición sino a condición de empeorar la situación de bienestar de al menos una persona.

Con todo lo anterior, tenemos que el teorema central de la economía moderna del bienestar asegura que bajo determinados supuestos sobre tecnología, preferencias de consumidores y motivaciones de los productores, las condiciones de equilibrio que caracterizan a un sistema de mercados competitivos corresponderán exactamente a los requerimientos de eficiencia paretianos.

Se notará, sin embargo, que hasta ahora nada se ha señalado sobre la distribución del ingreso prevaleciente, pudiendo darse una situación de eficiencia técnica y económica con distintas y muy variadas distribuciones del ingreso. En particular, la situación de óptimo paretiano puede coexistir perfectamente con una extrema concentración de la riqueza y del ingreso. Este es sin duda un punto interesante pues las situaciones de precios relativos, de cantidades ofrecidas demandadas responderán, en última instancia, a la distribución del ingreso y a lo mismo responderá la eficiencia en la asignación de los recursos.

b) El enfoque distributivo

El enfoque distributivo surge del antecedente económico ya analizado. Se privilegia el funcionamiento de los mercados reales - no de los teóricos postulados por la concurrencia -, haciendo descansar en el proceso del crecimiento económico la eliminación de las desigualdades extremas. El problema de la pobreza se aborda a través de un mecanismo de subsidios directos, buscando no interferir el funcionamiento de los mercados, tratando de no entorpecer así - se plantea - la eventual eficiencia en la asignación de los recursos.

Se postula entonces un mecanismo de transferencias financieras, incrementando el ingreso real de los más pobres y llevándolos a actuar como cualquier consumidor incluso en la demanda de aquellos bienes considerados como "meritorios". Este procedimiento es postulado en áreas como salud, educación y vivienda, con exagerada confianza en la racionalidad del homo economicus y con un respeto a la "soberanía del consumidor", digno de mejor causa. En efecto, se pretende dotar al de menores ingresos de la capacidad de compra mínima para que pueda elegir entre distintos bienes en el mercado, con lo que el estado ya no ejercería un rol "paternalista" al imponerle determinados bienes. Este enfoque de confianza en la capacidad de decisión económica del individuo - que curiosamente va normalmente aparejado con una desconfianza en la capacidad de decisión política del mismo - olvida que las insuficiencias básicas en la canasta de consumo de las familias en extrema pobreza son en bienes de tipo colectivo, como salud, educación, por ejemplo,

donde predominan las externalidades, lo que debe llevar a que el sector público asuma la provisión de una oferta adecuada. Incluso más, el principio de la "soberanía del consumidor" puede llevar a serios errores en la política distributiva, debido a que "las preferencias de consumo aparentemente 'erradas' de los pobres son más bien una variable endógena determinada por los niveles de pobreza y, por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas, el problema debe abordarse en forma coordinada".7/ Vale decir, esos hábitos de consumo distorsionados son una consecuencia fiel del estado de pobreza y no su causa; la privación económica y social de estas familias las condiciona a buscar la homogeneización social a través de las pautas de consumo. Probablemente ello explique la alta propensión relativa a la adquisición de durables que permiten el acceso a los medios de comunicación sociales a expensas, muchas veces, de insatisfacción de necesidades básicas.8/

Por ello, aplicar irrestrictamente el principio de la soberanía del consumidor más que probablemente conducirá a una asignación distorsionada de las transferencias de ingreso monetario entregadas para otros fines.

Una forma de subsidio más sofisticada es aquella que se propone a base de entrega de bonos intransferibles a personas individualizadas en pobreza extrema a través de catastros comunales. Este sistema sin duda, parece más efectivo pero de todas maneras requiere que la persona o familia internalice su situación y perciba la necesidad de dar un buen uso al bono-subsidio. De no ser así, para que la acción redistributiva tenga algún efecto, se requiere de algún mecanismo de control

estatal que de todas maneras, estaría violando también la "soberanía del consumidor", transformándose en una faceta más de los bienes llamados meritorios, saliendo de la esfera que supone la plena racionalidad del consumidor.

La constatación empírica de la deformación de las preferencias de consumo en los estratos pobres no es entonces una "irracionalidad" de los pobres, sino que corresponde tanto a la falta de educación y de información pertinente como a la influencia de un tipo de propaganda orientada hacia la homogeneización transnacional de las pautas de consumo. Esto es un dato importante para el diseño de las políticas redistributivas y resalta la necesidad de actuar también sobre el plano cultural que afecta a las familias más pobres, cuestiones en las cuales el mercado o el mero crecimiento económico tienen muy poco que aportar.

II. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE DISTRIBUCION
DEL INGRESO EN EL PENSAMIENTO
NEOCLASICO

1. Nociones básicas

La discusión sobre distribución del ingreso en el contexto neoclásico presenta múltiples facetas de discusión, ya que aún aceptando los supuestos más extremos, quedan numerosos puntos sin resolver. Sin embargo en esta oportunidad, sólo tocaremos el tema de la propiedad de los activos en la distribución, mencionando sólo de paso otras áreas que esperamos desarrollar en otro trabajo.

Ya veíamos en páginas anteriores cómo se nos aseguraba que el libre accionar del mercado garantizaba, si éste era plenamente competitivo, la eficiencia técnica y la eficiencia económica. Esto implicaba que lo que se estaba cumpliendo era la siguiente:^{9/}

- a) La tasa marginal de sustitución en el consumo para cualquier par de bienes debería ser la misma para todos y cada uno de los consumidores;
- b) La tasa marginal de transformación en la producción para cualquier par de bienes debería ser la misma para todo productor;
- c) La productividad marginal física de un factor dado para un producto también dado, debe ser la misma para todos los productores;
- d) La tasa marginal de sustitución técnica de los factores en la producción debe ser la misma para todo productor;
- e) La tasa marginal de sustitución en el consumo de cualquier consumidor para dos bienes cualesquiera, debe igualarse a la tasa marginal de transformación de estos dos bienes en la producción;

- f) La remuneración de todo factor debe igualarse al valor de su producto marginal;
- g) La tasa de preferencia intertemporal de dos individuos debe ser la misma para cualquier activo dado.

Como vemos, plantear que se está cumpliendo con la eficiencia técnica y la económica, supone el cumplimiento previo de un singular y complejo conjunto de proposiciones. Por el particular marco que rodea al análisis clásico (supuestos de competencia perfecta, de comportamiento maximizador del beneficio pecuniario y, en fin, la conocida óptica de hedonismo individualista que la preside), siempre que estas igualdades no se estén cumpliendo, el mercado continuará funcionando de modo de incentivar el intercambio de bienes en el consumo, de factores y de bienes en la producción, de modo de conducirnos finalmente a la situación Pareto-óptima, donde se dará cumplimiento simultáneo a las relaciones anteriores.

¿Cómo funcionará el proceso si no se está cumpliendo cada una de las relaciones nombradas?

Manteniendo la misma numeración empleada para señalar las condiciones necesarias para el óptimo paretiano, enunciaremos ahora lo que la teoría predice que ocurriría si no se estuviera cumpliendo cada uno de los numerales previos.

Los procesos serían los siguientes:

- a) Ambos consumidores podrán incrementar su utilidad si continúan el intercambio pues, por ejemplo, aquel consumidor cuya tasa subjetiva

de transformación de X por Y sea inferior a la objetiva, dada por la relación de precios entre ambos bienes, podrá aumentar su nivel de utilidad, deshaciéndose de algunas unidades de X a cambio de unidades adicionales de Y;

b) La producción de cualquier bien puede aumentarse sin reducir la de ningún otro, trasladando la producción de cada bien hacia el productor de menor costo;

c) El producto total de una cantidad dada de un factor, podrá aumentar sólo trasladando el factor hacia el productor de mayor productividad;

d) Se podría aumentar la producción si cada factor se traslada hacia el productor de menor tasa marginal de sustitución técnica de ese factor, es decir, si para un mismo nivel de producto, el productor A utiliza 3 unidades de capital y 2 de trabajo mientras que el productor B usa 3 de capital y 4 de trabajo, entonces dado que el trabajo es más productivo en A y el capital en B, si los factores se intercambiaran en esas direcciones, se podría incrementar el producto de los factores;

e) Se podría mejorar la situación del consumidor, trasladando la producción hacia aquel bien que tiene la mayor equivalencia en producción, esto es, si 3X en el consumo equivalen a 2Y pero 3X en la producción equivalen a 4Y, entonces la producción se orientará a producir las cuatro unidades de Y antes que las tres de X;

f) Siempre que el valor del producto marginal de un factor sea mayor que su costo marginal, la remuneración competitiva, se incrementará el uso del factor hasta conseguir dicha igualdad pues el beneficio marginal superará al costo marginal de su contratación.

g) Si difieren ambas tasas intertemporales, entonces la persona de menor preferencia temporal por consumo presente se beneficiará al prestarla a otra de mayor preferencia presente por ese tipo de activo.

En resumen, lo que nos está señalando este conjunto de reglas es lo siguiente: donde la transformación técnica de una variable sea posible, ésta debe igualarse con la tasa de sustitución subjetiva.

Pues bien, si todo lo anterior se cumple - y no es poco - la economía estará funcionando bajo un esquema de eficiencia técnica, vale decir, los factores productivos estarán eficientemente asignados, y de eficiencia económica, entendida ésta última, como la eficiente respuesta de la producción a las preferencias manifestadas en el mercado, dada una distribución del ingreso y de la riqueza.

El óptimo de Pareto, que es la situación encontrada, corresponde a una instancia de óptima asignación de recursos a la producción, de composición de la producción misma y de intercambio en el consumo; pero todo ello resulta dada una particular distribución del ingreso, es decir, lo anterior, no nos ayuda a explicar la distribución del ingreso entre los factores que generan la producción.

2. Distribución del ingreso y funciones de preferencia

La teoría económica neoclásica postula que los ingresos recibidos por quienes hacen alguna contribución al producto social, sea aportando trabajo, capital o tierra, estarán determinados por la cuantía de su

aporte y por la remuneración unitaria que determine el mercado para cada factor, remuneración que estará respondiendo a las condiciones de oferta y demanda del factor. Es decir, si una persona recibe un menor flujo de ingresos por período que otra, ello se explicará porque aportó menos factores a la producción y/o porque el (los) factor (es) que aportó a la producción es (son) de baja remuneración relativa.

Como se verá, empezamos a toparnos con un problema. Veíamos que la acción conjunta de la eficiencia económica y la eficiencia técnica daba origen a una serie de relaciones marginales en el intercambio, en la sustitución de factores y en la sustitución de bienes en la producción, todo ello dada una particular distribución del ingreso. Sin embargo, las decisiones de producción requieren conocer previamente los precios relativos de los factores de modo de decidir los niveles apropiados de contratación y, por otro lado, al decir que la distribución del ingreso es un dato exógeno, estamos afirmando que también están dados los precios y cantidades de los factores. Más aún, el juego del mercado al determinar cantidades de equilibrio en la producción de bienes, estará ejerciendo una demanda derivada por factores, afectando de ese modo la distribución del ingreso, la misma que se supone dada y exógena. Por otro lado, las decisiones de consumo requieren del dato previo de la restricción presupuestaria, la que descartando el crédito para los bienes durables, es un dato que resulta ex-post del proceso productivo, es decir, luego de que la oferta de bienes y servicios logre demanda efectiva en el mercado; sólo entonces el producto resultante genera un ingreso a repartir entre los factores productivos.

La que requeriría entonces estar dada - la distribución del ingreso -, es algo que permanentemente surge en la búsqueda del óptimo paretiano, ya que la distribución factorial del ingreso en última instancia responde a las cantidades contratadas de factores, a sus precios, y a la distribución que exista de ellos. Pues bien, las cantidades contratadas de factores son un elemento endógeno al modelo neoclásico y, si bien, los precios de los factores son un dato para cualquier empresa competitiva, no es menos cierto que la acción conjunta de la economía en su demanda de factores, los transforma en un elemento también endógeno a la dinámica misma del sistema.

Walras intenta superar esta impasse a través de una solución de equilibrio general, donde se determinan simultáneamente los precios y cantidades de equilibrio de todos los bienes y los precios y cantidades de equilibrio de los factores productivos. La solución simultánea de todos los precios y cantidades de equilibrio implica decir algo sobre las situaciones de desequilibrio: ¿cómo se pasa de una situación de desequilibrio a otra de equilibrio? ¿qué garantiza que ese desequilibrio sea estable?

Walras supera lo anterior, planteando la existencia de un método de tanteo y error, donde los agentes económicos se van acercando paulatinamente a las condiciones de equilibrio, deshaciendo aquellas transacciones realizadas a "precios falsos", postergando así todas sus transacciones para el momento en que rijan los precios de equilibrio, conjunto

de precios que como hemos visto en un marco competitivo y sin externalidades de ningún tipo, nos conducirán a una situación Pareto-óptima.^{10/} Supongamos, por algún momento, que hemos superado el problema de la exogeneidad (permanentemente cuestionada) de la distribución del ingreso en el análisis clásico, y analicemos el esquema walrasiano.

El enfoque neoclásico de equilibrio general iniciado por Walras, plantea como parámetros fundamentales las funciones de preferencia y las funciones de producción, pudiendo reducirse el conjunto de las variables del equilibrio general a dichas funciones. En efecto, por el lado de los bienes, tenemos las funciones de preferencia por los distintos bienes de consumo, las que determinan la demanda de bienes y servicios; tenemos también las funciones de preferencia entre consumo presente y consumo futuro, las que ayudan a definir el proceso de ahorro-inversión, y tenemos las funciones de preferencia entre ingreso y ocio que definen la oferta de trabajo. Si a estas funciones, le agregamos la función de producción y los supuestos maximizadores, el análisis neoclásico permite obtener simultáneamente las cantidades producidas y demandadas de bienes y servicios y el vector de sus precios, las cantidades ofrecidas y demandadas de capital y trabajo y los pagos respectivos de ambos factores.

Sin embargo, un supuesto central para llegar a la construcción del modelo anterior es asumir absoluta independencia entre las distintas funciones individuales de preferencia, ya que ellas son los datos exógenos

que permiten funcionar el modelo. En la medida que se den externalidades en el consumo o que aparezcan efectos a la Duesenberry, vale decir, donde el consumidor busque maximizar su utilidad relativa, debiendo permanentemente remitirse a la comparación con el consumo social promedio vigente, entonces las funciones de preferencia por bienes quedan indeterminadas, al igual que la solución de equilibrio general. Más relevante parece, en todo caso, referirse a la forma en que son concebidas las funciones de preferencia:

"Detrás de este enfoque está el postulado de que cada individuo ordena sus preferencias entre distintos bienes, y entre trabajo y descanso, en forma coherente e independiente. Este último supuesto se refiere a la ausencia de interdependencias entre las preferencias individuales y respecto de las situaciones de mercado, ya que de otro modo esas preferencias no podrían considerarse datos (subrayado por mí). La existencia de este sistema de preferencias es necesaria también para sustentar el supuesto de la conducta maximizadora de los individuos."^{11/}

Ya analizábamos más arriba el caso de la interdependencia entre las preferencias individuales, fenómeno cada vez más relevante, habida consideración del creciente carácter consumista de nuestras sociedades, del incontrarrestable peso de la publicidad del consumo y de cómo ésta va "creando" periódicamente necesidades. Veíamos cómo en ese caso, en rigor, el modelo analítico de equilibrio general mostraba serias flaquezas. Ahora quisiera referirme al segundo aspecto involucrado en la cita anterior: la dependencia que las funciones de preferencia mantienen respecto de situaciones de mercado.

En la idea neoclásica, el antecedente último de las funciones de preferencia se refiere a diversidad de gustos, rasgos psicológicos, etc., que permiten así construir distintas escalas de preferencia, donde se puede clasificar el conjunto de los bienes en orden de preferencia. En esta escala de preferencias "todos los objetos deseados o buscados (positiva o negativamente) encontrarán su lugar. Esta escala registrará los términos en los cuales dichos bienes serán considerados, como equivalentes o preferibles, uno respecto a otro".^{12/}

Lo anterior requiere angustiosamente de otro supuesto, la existencia del homo economicus, intrínsecamente racional, sistemáticamente consistente en sus decisiones y estable en su comportamiento. Sobresale aquí nítidamente la pretensión ideológica de los neoclásicos de presentar los fenómenos económicos como un sistema orgánico, cuyas leyes pueden ser estudiadas y definidas con análoga precisión a las leyes de la naturaleza. Permítaseme, al respecto, intercalar la siguiente cita que considero esclarecedora:

"La economía como un sistema de leyes que el hombre capta, se plantea como una cuestión secundaria la relación del hombre con semejante sistema. El homo economicus se basa en la idea del sistema. El homo economicus es el hombre como parte del sistema, como elemento funcional del sistema, y como tal debe poseer los rasgos característicos que son indispensables para el funcionamiento de aquél. La hipótesis de que la ciencia de los fenómenos económicos está basada en la psicología, y de que las leyes de la economía son esencialmente un desarrollo, una precisión y una objetivación de la psicología, no hace sino aceptar acríticamente la apariencia fenoménica de la realidad y hacerla pasar por la realidad misma. La ciencia clásica ha dotado al 'hombre económico' de algunas características fundamentales, de las cuales una de las más esenciales en el racionalismo de su conducta y el egoísmo ... El egoísmo como resorte de la actividad humana sólo es válido en el ámbito de un sistema hipotético en que el hombre, al tratar de satisfacer sus intereses privados, asegura el bien de todos.

Pero ¿qué es este 'bien de todos' que se presenta como resultado? Es el supuesto y la premisa ideologizada de que el capitalismo es el mejor de todos los sistemas posibles."^{13/}

Nuestro homus economicus es entonces aquel ser dotado de permanente racionalidad en cada una de sus decisiones (ya que el análisis neoclásico ha extendido el uso del instrumental económico al matrimonio, al crimen y a los valores morales),^{14/} que permanentemente está evaluando costos y beneficios individuales en cada una de sus decisiones, actualizando flujos de beneficios a una tasa de descuento apropiada y tomando así decisiones no sólo económicas, sino también de índole psicológico-afectivas. Se requiere para ello, como es obvio, un profundo y perfecto autoconocimiento de las personas, de modo que sistemáticamente se estén adoptando decisiones consistentes y racionales, ya que en esto de las decisiones, el homus economicus no se puede permitir concesiones a sentimientos o a influencias extrañas no controladas, como publicidad u otros efectos psicosociales, pues el autocontrol y el dominio de todas las variables y su oportuna integración en el computador económico son absolutamente indispensables para enfrentar la complejidad de las transacciones económicas:

"Como ya hemos visto, un consumidor construye su escala de preferencias con independencia absoluta de los precios del mercado. El consumidor ordena las mercancías en orden de importancia, de acuerdo con el poder de éstas para satisfacer sus necesidades y antes de saber cuáles son los precios. Consideremos un ejemplo simplificado: un hombre va a una verdulería para comprar las provisiones de la semana; antes de hacer sus compras, le pedimos que nos diga las combinaciones de las varias mercancías existentes

que le proporcionarían mayor satisfacción que otras, cuáles le darían menores satisfacciones y cuáles le producirían satisfacciones iguales. Nuestro consumidor será capaz de darnos una lista de las varias combinaciones posibles de los bienes agrupados en orden de importancia. Por supuesto, no podrá comprarse todas las combinaciones de bienes; cuando se entere de los precios, rechazará algunas de las combinaciones por considerar que, dado su precio, no merecen la pena, pero estará en situación de decir las combinaciones de los varios bienes de la verdulería que él prefiere, cuáles no prefiere, y así sucesivamente; basándose en tal lista, que representa su escala de preferencias; hará en última instancia sus compras."15/

Pues bien esta sutil y elaborada construcción modelística se nos viene rápidamente al suelo cuando descubrimos que los comportamientos de los agentes económicos están notablemente condicionados por sus respectivas situaciones sociales. Los "datos psicológicos" diferenciadores con que se construyen las distintas funciones de preferencia entre ocio y trabajo corresponden justamente a las diferencias sociales existentes entre los distintos estratos y clases sociales. No existe una pretendida diferencia natural o psicológica caída del cielo entre las características básicas de un asalariado del sector informal urbano y un jerarca financiero, ni entre un poderoso hacendado y un peón analfabeto; las diferencias entre ellos, que motivan a su vez diferencias en su consumo, propensión al ahorro, oferta de trabajo, etc., responden a la desigualdad social de oportunidades que enfrentan los distintos estratos.

"En otras palabras, aquellas variables que debían ser explicadas por los sistemas de preferencias, como las que determinan la distribución del ingreso (por ejemplo), de hecho están ya implícitas en la determinación de las preferencias postuladas."16/

Es decir, constatamos al final que aquel dato exógeno que permitía el funcionamiento del modelo - las funciones de preferencia - están en realidad previamente determinadas de acuerdo a la distribución del ingreso, en circunstancias que se nos quería convencer que la distribución del ingreso se explicaba, en última instancia, por la propia escala de preferencias. Por supuesto, cuando se inserta el modelo neoclásico en la realidad, empieza rápidamente a mostrar su débil vínculo con los problemas reales. A modo de ejemplo, la función de oferta de trabajo, deducida a partir de las preferencias entre ingreso y ocio, que nos lleva a una relación positiva entre el salario real y la cantidad de horas ofrecidas, tiene ingentes dificultades para incorporar de un modo riguroso lo acontecido con la oferta laboral de los sectores de menores ingresos en aquellos períodos de alto nivel de desempleo abierto y caída de los salarios reales. La teoría ortodoxa predice que frente a una caída del salario real, disminuye el costo de oportunidad de ocio, se abarata y, por ende, se consume más, disminuyendo la cantidad de horas ofrecidas. La realidad porfiadamente ha reaccionado con profunda ignorancia del abecé neoclásico pues ha conducido a un importante incremento en las horas ofrecidas, por necesidades de subsistencia, alterándose así el "dato exógeno" de las preferencias ocio-trabajo, justamente por la situación de desempleo y de bajos salarios reales predominante en el mercado.

3. Distribución del ingreso y propiedad
de los activos

La distribución del ingreso no es independiente de la distribución inicial de la riqueza. Si existe propiedad privada de los medios de producción y, por ende, apropiación privada del excedente, mientras mayor sea la riqueza de una persona, mayor será el ingreso que recibirá al final del proceso productivo, sea en forma de renta o ganancia, con lo cual el ingreso tenderá a concentrarse entre los individuos en forma similar al patrón de distribución de la riqueza entre las clases sociales. Es por ello que una distribución más equitativa de los medios de producción, la propiedad de los factores, es un prerrequisito indispensable en la búsqueda de igualdad de oportunidades económicas y sociales para los miembros de la sociedad.

Como lo señala muy claramente un calificado exponente del pensamiento neoclásico:

"Hasta cierto punto, la propiedad de activos como los bienes de capital y la tierra, es una cuestión de nacer en la familia adecuada. Si no tienes suerte, empiezas sin nada. Por supuesto, la historia no acaba aquí; la acumulación de activos por parte de los individuos a través de sus decisiones de ahorro, refleja no sólo su dotación inicial sino también sus preferencias entre el consumo actual y el consumo futuro. Por tanto, a lo largo del tiempo, la 'renta de la propiedad' (derivada de la renta de los servicios de recursos naturales y los bienes de capital) se concentra en manos de aquellos consumidores que poseían inicialmente una gran cantidad de activos y/o aquellos que están más dispuestos a sacrificar el consumo actual por el consumo futuro. Es indudable que en una economía de propiedad privada, la disparidad de las tenencias de activos de los individuos constituye una importante fuente de desigualdad en la distribución de la renta." 17/

"La distribución observada de la riqueza no puede explicarse simplemente como el resultado del ahorro para la jubilación o de las diferencias de ingresos, así como tampoco el 1% (superior) está formado exclusivamente por individuos emprendedores. La herencia explica una fracción importante de la riqueza de este grupo superior y, en este aspecto, existe indudablemente una desigualdad de oportunidades."18/

Resulta sorprendente entonces que un tema tan crucial en materia distributiva, tanto en el análisis de las causas de desigualdad como en el diseño de las propias políticas redistributivas haya sido tan poco tocado en el análisis neoclásico. Este asombro es incluso planteado recientemente por connotados economistas del propio Banco Mundial:

"Los cambios en la concentración de activos han sido parte de los programas radicales de reforma social desde hace mucho tiempo, pero, curiosamente, han sido descuidados por los economistas neoclásicos, quienes se han concentrado casi exclusivamente en las cuestiones referentes a la fijación de precios relativos de los factores y el empleo. En realidad, la posibilidad de alterar los patrones de concentración de activos en el tiempo es un instrumento importante para promover objetivos distributivos."19/

Como bien señalan estos autores, es evidente que la distribución de activos está más concentrada que la distribución del ingreso,20/ y por lo tanto, es urgente redefinir los criterios que inspiran el análisis y las políticas distributivas y redistributivas: "El principal elemento que falta en las teorías existentes es un tratamiento explícito de la distribución de los distintos tipos de activos. Un planteamiento más general reconocería que el ingreso de cualquier grupo familiar proviene de una serie de activos: tierra, capital privado, capital humano de diferentes grados de calificación y acceso. Se puede comprender mejor la naturaleza de la determinación del ingreso de los grupos de menor

ingreso, clasificando los grupos familiares según el tipo y productividad de sus activos y no centrándose solamente en los determinantes de los salarios de los distintos tipos de mano de obra".21/

La escasa o nula atención que la economía neoclásica ha otorgado al tratamiento de los activos es particularmente llamativa, cuando se comprueba que las políticas de redistribución de activos cumplirían con las premisas claves de la asignación de recursos postulada por ella, vale decir, no alterarían ni el sistema de precios ni el libre funcionamiento del mercado, cambiando sólo el dato inicial del modelo: la propiedad de los factores.

Si los defensores del mercado abogaran exclusivamente por la eficiencia del mercado como instancia de asignación y no tanto por la estructura distributiva vigente, deberían transformarse en los más enérgicos promotores de una redistribución en la propiedad de los activos, de modo de conciliar eficiencia con mayores niveles de equidad.

El único activo que recibe tratamiento explícito en el enfoque neoliberal es el "capital humano", enfoque que considera a todas las personas como poseedoras de un cierto stock de capital, formado a través de la educación, salud, nutrición, información, entrenamiento en el trabajo, todas las cuales como formas de inversión en capital humano, contribuirían a incrementar la productividad de las personas a través de la adquisición de conocimientos y habilidades. En este sentido, la teoría del capital humano, al establecer el vínculo entre productividad

④ ingresos, se plantea audazmente como un intento explicativo de la desigualdad de ingresos.

Nuevamente en este caso los supuestos son importantes:

"En especial, estos autores (J. Mincer y G. Becker) han tratado de ver hasta qué punto el capital humano - educación y formación - puede explicar por sí mismo las diferencias en los ingresos. A fin de centrarse en este aspecto, la teoría del capital humano en su forma más sencilla adopta estrictos supuestos sobre los demás aspectos. Se supone que el mercado de trabajo es competitivo y funciona perfectamente, de forma que el individuo elige libremente su ocupación: si desea formarse para un empleo en particular, no existen barreras para que lo haga. En segundo lugar, todo el mundo tiene las mismas oportunidades. No existen desigualdades de medio ambiente, tales como las diferencias de inteligencia, capacidad física, o herencia. Todo el mundo tiene acceso al mercado de capitales en las mismas condiciones."22/

La sola presentación de los supuestos es ya esclarecedora y no entraremos en su análisis; bástenos señalar que el test empírico ha sido poco benévolo con la teoría del capital humano. Los resultados de Mincer muestran que la educación en sí misma sólo explica el 7% de la variación en el logaritmo de los ingresos totales;23/ por otro lado, un interesante trabajo fue realizado sobre la base del seguimiento a la generación de Princeton de 1942, para detectar su estructura de ingresos en 1967.24/ Se trataba de una investigación pionera pues eran personas de casi la misma edad, habían sido compañeros de universidad y, en promedio, tenían niveles difícilmente más similares de "capital humano". La conclusión del estudio arrojó tal dispersión en la estructura de ingresos que el cuartil superior ganaba más de una vez y media que la mediana. Vale decir, sin duda hay otros elementos más poderosos para explicar la distribución de ingresos, no contemplados en la teoría del "capital humano".

En todo caso, lo que aquí deseábamos básicamente destacar es la gran desatención que los economistas neoclásicos prestan a los activos físicos y financieros y a las políticas de transferencia de estos activos a los sectores más desposeídos o a un uso social del excedente generado por ellos.

Cuando la discusión debe recurrir a argumentos que se apoyan en la necesidad de no desarticular el proceso de acumulación, de no afectar propensiones al ahorro ni expectativas de inversión, de favorecer la concentración económica para estimular la aparición de talentos empresariales, etc., es conveniente aclarar que la discusión ha superado completamente el marco de la teoría económica de asignación de recursos y que ya estamos definitivamente en el campo de la ideología, de los prejuicios y que ya los argumentos de eficiencia económica no pueden venir en auxilio de las estructuras de propiedad vigentes.

4. Las políticas redistributivas neoclásicas

En efecto, parte importante de la crítica neoclásica conservadora a las políticas redistributivas se ha apoyado en la defensa de la eficiencia del sistema económico. En lo referente a la política tributaria, la oposición a los impuestos a la renta y al patrimonio se apoya en la idea de que ellos alterarán las asignaciones eficientes de factores a la producción, alejando a la economía del sendero paretiano. Las políticas de gasto redistributivo son resistidas, además de un virtual

componente inflacionario, por la distorsión de las preferencias entre ocio y trabajo, en el caso de subsidios de cesantía, o lisa y llanamente por que lesionarían el principio de la "soberanía del consumidor", amén de la ineficiencia que intrínsecamente definiría a la acción económica del Estado. Cada uno de dichos enfoques - y muchos otros más - pueden ser extensamente discutidos y de hecho han recibido abundante atención en la literatura, pero la pregunta que nos hacemos es: ¿cuáles son las políticas distributivas que plantea entonces el enfoque neoclásico y, por extensión, las políticas sociales subsidiarias?

La búsqueda de la eficiencia, el pretendido leit motiv de la ortodoxia neoclásica, obliga a los policy maker neoclásicos a situarse en el plano de los impuestos y transferencias de suma alzada, no marginales de modo que no afecten la asignación de los recursos.

La política educacional

En esta óptica, encontramos sus propuestas del impuesto negativo a las familias más pobres, donde en función de su nivel de renta, cada familia recibiría un cierto valor en créditos para educación, créditos para salud y para vivienda, en la forma de cheques o bonos que podría utilizar libremente en el mercado. De ese modo, se plantea, las familias más pobres se verían auxiliadas en sus necesidades más acuciantes, sin que el sistema de prestación distorsione el sistema de formación de precios y de asignación óptima de los recursos.

"El papel del Estado debería consistir en subvencionar no a la escuela, sino a la educación. A cada niño el poder público concedería un 'crédito educativo', cuyo valor sería igual al gasto escolar medio por alumno actualmente escolarizado. Cada escuela,

tanto si es privada como si es pública, tendría su autonomía financiera y debería cubrir el conjunto de sus gastos vendiendo sus prestaciones al precio corriente. Las familias sufragarían sus gastos de escolaridad con los bonos o cheques que les serían distribuidos por el poder público, y que siempre tendrían la libertad de completar, si así fuera, mediante una contribución personal adicional. Esos cheques serían neogicables en cualquier establecimiento."25/

La idea del sistema de bonos como mecanismo redistributivo es interesante porque teóricamente permitiría lograr una mejor identificación de los segmentos específicos a quienes se desea beneficiar, esto es, si es que existe un ánimo redistributivo eficaz, con lo cual el sistema de bonos debiera ser discriminatorio y en razón inversa al nivel de ingresos de las familias. Sin embargo, analizando la propuesta de D. Friedman no queda nada clara la intención redistributiva.

En efecto, en primer lugar, llama la atención el monto uniforme del bono de escolaridad, principio que anula completamente la selectividad de los subsidios, principio con tanta razón defendido por los neoliberales. Más aún, si algún principio redistributivo salta a la vista es el de la regresividad, vale decir, favorecer más a quienes más tienen. Es así porque dado el valor del bono, el gasto escolar medio por alumno actualmente escolarizado, al ser entregado a las familias más pobres, sólo garantiza el acceso (en realidad, el pago de la matrícula) al tipo de educación que ese valor pueda financiar, con lo cual, considerando costos de movilización, en la práctica estará cumpliendo el mismo rol que las políticas previas criticadas por los neoliberales: garantiza el acceso gratuito a la escuela más cercana.

Pero lo interesante es que dichas políticas previas nunca se plantearon explícitamente subsidiar la educación de las familias más ricas. Es cierto que en la práctica el contenido del gasto público en educación y las normas de financiamiento, tendieron a favorecer proporcionalmente a los sectores medios; sin embargo, ese fenómeno no puede ser analizado aisladamente de los procesos políticos y sociales vinculados a los sectores medios en el continente, a la incapacidad del sistema para generarles empleo productivo y a la suerte de mecanismo de alianza social con que los sectores dominantes cooptaron a los sectores medios a través del acceso subsidiado a la educación, y con ésta como un efectivo mecanismo de ascenso social, a través del ingreso a la frondosa burocracia estatal; mecanismo inevitable pues el sistema nunca hubiera deseado enfrentarse a un importante núcleo de sectores medios, profesionales e intelectuales incluidos, abandonados al desempleo, ya que ese proceso significaba la ruptura del consenso y, en particular, la probable radicalización de los exponentes políticos de las capas medias. Sin embargo, el acceso a la educación más cara, la privada exclusiva, nunca fue subsidiado. El esquema propuesto por D. Friedman es singularmente regresivo pues ahora el poder público otorga el crédito educativo de igual valor a cada niño, con lo cual contribuye a que las familias más adineradas deban realizar un menor desembolso que antes para financiar el mismo tipo de educación, ya que el Estado les financia la diferencia.

La idea del bono tendría, sin duda, un fuerte impacto redistributivo si fuera éste de mayor valor para las familias más pobres, de menor para sectores medios y nulo para los sectores más adinerados, con lo cual de pasada, junto con cumplir con el objetivo redistributivo, se estaría preservando la eficiencia en el sistema de formación de precios y de asignación de recursos.

"El sistema escolar - continúa David Friedman - se parecería así a un mercado competitivo en el que los empresarios individuales se enfrentarían para ofrecer el mejor servicio posible al mejor costo. Dichos empresarios estarían motivados para contratar los mejores profesores, para incluir en su programa la enseñanza específica que reclamase su clientela (por la cual estaría dispuesta a realizar voluntariamente un mayor desembolso financiero), para acelerar la introducción de innovaciones pedagógicas más eficaces. Y cada familia tendría opción a enviar eventualmente a sus hijos a los establecimientos que más le conviniera, en función de las preferencias particulares en materia de distribución de sus recursos. Y quien prefiriese limitarse al nivel mínimo de educación impuesto por el poder público, sería libre de hacerlo; de la misma forma que el que prefiriera apretarse más el cinturón para dar una enseñanza de mejor calidad a sus hijos sería igualmente libre de comprar ese 'más' en el mercado."^{26/}

Llama la atención como la propuesta neoliberal más elaborada para enfrentar el problema de la educación, sea ya desde su inicio profundamente generadora de desigualdad de oportunidades. Tal como la institución de la herencia - y la bajísima tributación que la afecta - permite mantener la concentración de los activos físicos y financieros, el sistema educacional contribuye a la reproducción del patrón de distribución de las habilidades y capacidades adquiribles por la fuerza de trabajo. Dependiendo de la modalidad de acceso a la educación, ésta puede transformarse en un elemento democratizador o que acentúe las

desigualdades sociales existentes. En la propuesta del señor Friedman aparece muy clara la posibilidad de las familias de altos ingresos para optar por una enseñanza de mejor calidad para sus hijos, posibilidad que el autor citado contrasta con la de quienes prefieran limitarse al nivel mínimo de educación impuesto por el sector público. Resulta bastante obvio que si estuviéramos hablando de un mundo de igualdad de oportunidades, donde las personas tuvieran pleno conocimiento de sí mismas y de las consecuencias de su accionar, entonces en ese mundo, uno podría aceptar la tesis de Friedman de familias que prefieren un nivel mínimo de educación. Sin embargo, en el mundo real en que vivimos, dicha tesis sólo puede recharzarse por superficial y apologética; superficial porque no considera todo el entorno socio-cultural vinculado a las decisiones sobre educación, particularmente en los estratos más pobres, y apologético porque la conclusión última a que nos conduce su hipótesis es a concebir la desigualdad de ingresos, como un producto de las distintas preferencias en las personas, justificando así las actuales distribuciones del ingreso.

En la medida que éstas son las propuestas redistributivas de los neoliberales, se está entonces en el legítimo derecho a impugnar la regresividad social que trasunta dicho enfoque ¿O será entonces que las familias de menores recursos prefieren también limitarse al nivel mínimo de salud impuesto por el sector público? La heterogeneidad en el acceso a los servicios sociales básicos es planteada como un instrumento y como un objetivo de la política social, basándose en un apego

demasiado estricto al respecto a la "soberanía del consumidor" y con una realidad que se pretende visualizar como encuadrada en los requisitos de la competencia perfecta.

Este enfoque económico de la educación propuesto por los neoliberales, adolece además de serios errores de teoría económica, aún adoptando el propio enfoque neoclásico. Sólo considera el costo directo de la educación, sin incluir en el análisis, el costo indirecto o de oportunidad, el abecé de cualquier curso básico de teoría de precios. Como es sabido, el costo de la educación no corresponde sólo al gasto en matrículas, útiles, transporte e insumos complementarios, vale decir, el costo directo, sino que también incluye aquellos ingresos que el educando deja de percibir al optar por continuar en el sistema educacional en vez de incorporarse al mercado laboral y recibir el salario promedio para su nivel de capacitación, edad y habilidad.^{27/} Es justamente esta causa la que permite plantear la necesidad de una política educacional redistributiva, capaz de financiar los costos directos e indirectos a las familias más pobres, conscientes además que el componente más importante de los costos - y el que mayoritariamente conduce a la deserción escolar - lo constituyen los ingresos no percibidos mientras se está estudiando. De allí que cualquier política eficiente debe contemplar prioritariamente este aspecto, si es que efectivamente se desea disminuir la desigualdad de oportunidades.

La política educacional, como componente de la planificación social debe entonces abordarse desde una perspectiva más global, sin

descuidar las interrelaciones entre el sistema educacional y los parámetros sociales e institucionales que lo enmarcan.

"El sistema educacional tiende a discriminar por las características socioeconómicas de las familias de la población en edad escolar. Es necesario neutralizar este efecto de forma de ampliar las oportunidades educacionales de los distintos grupos sociales.

Existen dos argumentos fundamentales que confirman la apreciación anterior: primero, las familias pobres enfrentan en términos relativos costos privados mayores que las familias ricas, especialmente en lo que se refiere al costo de oportunidad, es decir, el trabajo que el hijo debe dejar de hacer y por ende el ingreso que deja de percibir, como consecuencia de asistir a la escuela; segundo, los beneficios esperados de la educación primaria son menores para los estudiantes pobres que para los ricos debido a que a igualdad de niveles educacionales primarios, los pobres tienen habitualmente mayores dificultades que los ricos para obtener un buen empleo, ya que sus contactos e influencias son menores. De esta manera, la igualdad de oportunidades educacionales puede tener poco efecto sobre una mayor igualdad de las oportunidades económicas si los activos financieros y las oportunidades de empleo siguen distribuyéndose en forma no igualitaria, discriminando contra los pobres."28/

Como lo demuestra contundentemente esta cita, la propuesta de los bonos escolares, al menos en la forma que Friedman la plantea, junto con presentar serios errores de teoría económica, contribuye a crear nuevas fuentes de desigualdad vía generación de niveles de educación socialmente estratificados.29/

Por último, no está de más recordar, que para que un "mercado competitivo" de la educación se aproxime al paradigma paretiano deben cumplirse además otras condiciones, como por ejemplo, competencia plena en todos los mercados, 30/ transparencia de los mercados, esto es, información también plena, ausencia de economías de escala en la

producción, ausencia de externalidades en la producción y el consumo y no existencia de bienes públicos. Lamentablemente, para la propuesta neoliberal, la educación es el bien público por excelencia y ha sido ya bastante analizado el fracaso del mercado en el caso de la educación.^{31/}

Una observación final que puede hacerse sobre las políticas de financiamiento educacional es que no pueden analizarse aisladas del contexto global de la acción fiscal, esto es, la estructura de ingresos y gastos públicos. Sería posible encontrar casos de fórmulas de financiamiento que fueran progresivas en materia redistributiva pero que estuvieran insertas en una política de gastos regresiva o de impacto fiscal neto que favoreciera en menor proporción a los sectores más pobres. Como además los estudios sobre pobreza detectan la necesidad de un paquete complementario de políticas (educación, salud, nutrición, vivienda, previsión) a la manera de un "gran impulso" redistributivo, la validez de esquemas parciales, como el descrito, queda seriamente cuestionada.

5. Distribución del ingreso, análisis neoclásico y políticas sociales: algunas conclusiones relevantes

En las líneas anteriores, creemos haber demostrado algunas de las debilidades del análisis neoclásico en materia distributiva, así como de algunas de las políticas que surgen de dicho enfoque. Las líneas

siguientes intentan, a modo de resumen, una presentación de las principales conclusiones que a nivel teórico se pueden plantear:

- a) La economía competitiva nos puede conducir a un óptimo paretiano, caracterizado por la presencia simultánea de eficiencia técnica y eficiencia económica;
- b) el óptimo social presupone los dos tipos anteriores de eficiencia pero incluye además una distribución del ingreso considerada socialmente justa, de acuerdo a los mecanismos institucionales de expresión;
- c) la teoría de asignación de recursos basada en el paradigma paretiano se agota en el problema de la eficiencia, siendo incapaz de resolver el problema de la justicia distributiva;
- d) la resolución de dicho problema requiere de un juicio ético expreso que, en tanto no se realice, impide elegir entre los "n" puntos probables en la frontera de utilidad, por tanto, el juicio de valor de Pareto sólo resuelve el problema de la asignación cuando la distribución del ingreso es socialmente justa;
- e) la elección del punto preciso sobre la frontera de utilidad, y por ende, de la distribución adecuada del ingreso, es una tarea que los neoclásicos dejaron a la economía del bienestar, quien ha fracasado rotundamente en la construcción de la función de bienestar social;^{32/}
- f) el juicio paretiano nos conduce a aquella situación de bienestar en que nadie puede mejorar su situación sino es empeorando la condición de al menos una persona, es decir, evita permanentemente el conflicto.

En la medida que el conflicto es la esencia de la política económica, ya que la economía real se mueve en el plano no paretiano, las implicaciones del juicio paretiano aparecen como inservibles;

g) conviene, no olvidar que los preceptos de asignación de recursos derivados del esquema competitivo sólo tienen validez si existe competencia generalizada, ausencia de economías de escala en la producción; inexistencia de externalidades en la producción y el consumo; inexistencia de bienes públicos y de indivisibilidades. Si se presenta cualquiera de estas transgresiones en un mercado específico, la regla $\text{precio} = \text{costo marginal}$ en los demás mercados ya no es expresión de eficiencia;

h) conviene entonces restablecer la importancia y los estudios empíricos sobre el enfoque del segundo mejor (second best),^{33/} enfoque que nos permite deducir que, en caso de presentarse alguna transgresión al mecanismo de competencia perfecta, ya no es conveniente seguir los dictados de asignación y precios que éste sugiere, sino por el contrario; la regla de eficiencia conduce a apartarse de las instrucciones de competencia;

i) no existe eficiencia en el vacío. En particular, la eficiencia económica está estrechamente emparentada con la distribución del ingreso, ya que variando esta última, necesariamente se alterarán las relaciones de equilibrio-eficiencia previas, moviéndose en dirección al cambio inducido en la distribución del ingreso;

j) existe más de una eficiencia. La eficiencia en la asignación de recursos no es pariente única de ningún tipo de políticas ni conjunto de ellas. Es una necesidad en cualquier sistema económico y puede lograrse con las políticas económicas más disímiles, y por ende, con las estructuras distributivas más dispares, sin embargo, obviamente, una vez definida la estructura de producción y de intercambio y la consecuente distribución del ingreso, la eficiencia que se alcance responderá a un determinado estilo de desarrollo, estilo que estará condicionado por las definiciones previas en torno al patrón de crecimiento y a la distribución social de los beneficios;

k) el teorema central de la economía del bienestar o teorema de la dualidad sólo afirma que existe correspondencia entre la eficiencia técnica-económica y la actuación del mercado competitivo. Nada señala explícita ni implícitamente sobre el tipo de propiedad sobre los medios de producción coherente con dichos criterios de eficiencia; aceptar la eficiencia del mercado competitivo como asignador de recursos no conduce legítimamente a aceptar un conjunto dado de opciones en torno al régimen de propiedad de los recursos, las formas de organización del proceso productivo ni sobre las formas de vinculación entre las unidades productivas. Las formas tecnológicas de transformación de los recursos primarios en bienes intermedios o finales y su asignación al consumo, pueden realizarse bajo patrones de eficiencia en distintos contextos institucionales y con distintas formas de organización del

proceso social de producción. Obviamente, a diversidad de dichos contextos, las consecuencias sociales de la búsqueda de la eficiencia económica también serán muy distintas;

- l) "La competencia perfecta es condición suficiente para lograr un óptimo paretiano, pero no es condición necesaria. Es absolutamente posible, teóricamente, satisfacer las condiciones necesarias en un Estado socialista controlado. El socialismo 'perfecto' es exactamente tan bueno como la competencia perfecta juzgado por este criterio. Por supuesto, en el mundo real, el socialismo está lejos de ser perfecto, pero también lo está la competencia. Como ambos sistemas son capaces de lograr un óptimo paretiano en sus conceptualmente perfectas formas, la proposición relativa a la competencia perfecta no establece su superioridad." 33/
- m) Finalmente, si el asunto se enfoca sin dogmatismo, hay mucho camino que recorrer en materia de distribución de ingreso y, por lo tanto, la planificación social enfrenta un gran desafío, tanto al nivel del diagnóstico y la teoría como a nivel de los instrumentos y políticas específicas de su accionar. En todo caso, el diagnóstico y las políticas neoliberales que acompañan al estilo subsidiario en la planificación social enfrentan problemas insolubles a nivel teórico y escasa eficiencia en el logro de los objetivos sociales del desarrollo.

III. DECISIONES DE CONTENIDO SOCIAL

El resurgimiento de los planteos neo-liberales aún cuando haya acometido con fuerza contra la planificación social, no ha conseguido doblegarla, si bien la ha mantenido en algunos países constreñida únicamente a los así llamados "sectores sociales". Pues bien, una discusión abierta sobre el contenido y alcances de las principales decisiones económicas de crecimiento y acumulación, pilares básicos del esquema liberal neo-clásico, nos conduce inexorablemente a la perfilación de típicos y relevantes problemas de orden social.

Es conocida la literatura que señala las situaciones en que el mercado resulta incapaz de generar situaciones de eficiencia, aún abstrayendo el problema distributivo. Más allá de las infracciones concretas en nuestras economías al principio de la concurrencia, como situaciones de monopolio, monopsonio, oligopolios, también conocemos de restricciones no despreciables en la movilidad de los factores, particularmente de la fuerza de trabajo; las formidables barreras a la entrada en sectores financieros e industriales, la ausencia de mecanismos eficaces de información, así como la subsistencia de sectores productivos heterogéneos tecnológicamente y la disparidad subsecuente de productividades sin flujos expeditos de comunicación que tiendan a homogeneizar la distribución de los frutos del crecimiento.

Los textos señalan también el problema de las externalidades, sean de propiedad, técnicas u originadas por los bienes públicos, circunstancias que también conducen a la ineficiencia del mercado y que requieren de una intervención pública adecuada.

Otra área de importancia donde el mercado es incapaz de proveer la oferta social necesaria de bienes y servicios, es en todos aquellos casos en que existan discrepancias entre costos y beneficios, cuando son evaluados a criterios privados y sociales. Particular importancia tienen aquí los proyectos asociados al desarrollo científico, tecnológico y a la capacitación de la mano de obra.

En todo caso, adentrándose más en las realidades de nuestras economías, se puede encontrar situaciones sin duda relevantes que pueden ser abordadas de manera eficaz e insustituible por la planificación. Basta pensar en la complementariedad de las inversiones que exige evaluaciones sociales de complejos de inversión en lugar de la evaluación de proyectos individuales con un criterio privado, donde sea por el monto de fondos y los plazos comprometidos o sea por una rentabilidad privada poco atractiva, es poco probable que el sector privado sea capaz de enfrentar con eficiencia dichas decisiones de inversión. 34/

Un grupo de inversiones rentables consideradas en conjunto, fácilmente pueden no serlo individualmente emprendidas por empresarios individuales. Por otro lado, en materia de inversión, el mercado es bastante miope pues presenta una fotografía de la situación presente sin ofrecer información alguna sobre su probable evolución. Para que el mercado competitivo funcionara con eficacia en el proceso de inversión, los precios actuales deberían reflejar correctamente las condiciones de la demanda y oferta futuras y presentes y los inversionistas deberían actuar de un modo tal que sus expectativas se materializaran continua y sistemáticamente.

Más aún, la magnitud del horizonte del inversionista privado llevará más que probablemente a que inversiones rentables al largo plazo sean desestimadas por el empresario privado, ya que éste posee un horizonte más reducido que el inversionista público, con lo que inversiones convenientes para el país podrían ser desestimadas. En este sentido, la discusión sobre el carácter social o privado de la rentabilidad y sobre el horizonte de la inversión, adquiere singular importancia enfrentados al "descubrimiento" del carácter agotable de los recursos y a la inclusión de políticas para la conservación del medio ambiente en las estrategias de desarrollo. En efecto, parece un supuesto razonable admitir que la inversión privada en la búsqueda de la mayor tasa de ganancia en un plazo relativamente corto, no se detendrá con atención especial en materias como el equilibrio de los ecosistemas ni abordará la inversión en un contexto de búsqueda del equilibrio ecológico y de conservación y renovación oportuna de las fuentes de recursos. En tal caso, el rol ejercido por las políticas públicas pasa a ser fundamental, sea por el rol de inversionista o por el diseño de guías apropiadas para la inversión privada.

Se podría continuar con una larga enunciación de situaciones en que el mercado está incapacitado para generar situaciones de eficiencia en la asignación de los recursos, sin embargo, ello además de redundante y conocido, desviaría la atención de situaciones efectivamente prioritarias, vale decir, aquellas circunstancias en que el desarrollo espontáneo de los mecanismos del crecimiento orientado por las señales del mercado podría, teóricamente, en el largo plazo, resolver necesidades

de urgencia social, como la erradicación de la extrema pobreza, pero donde criterios de urgencia social y política no permiten esperar pasivamente dichos resultados. Esto es particularmente válido cuando en la región persisten grandes contingentes humanos en estado de pobreza absoluta, bastante alejados de los niveles mínimos propuestos en materia de necesidades básicas por los organismos pertinentes. De allí que, más allá de lo discutible que resulta aceptar una eventual solución futura de mercado, ignorando los efectos acumulativos de orden social, político y económico que conlleva la acción de largo plazo del mercado en un contexto capitalista-periférico, la eficiencia social y política aconseja enfrentar hoy dichos problemas acuciantes para resolver -- cuando menos -- la satisfacción de un umbral de necesidades básicas que el sistema actualmente resulta incapaz de cubrir para sectores significativos de la sociedad.

Es claro que en la discusión distributiva, el recurso exclusivo al mercado es una instancia teórica y políticamente muy débil, pero donde no parece haber la misma claridad es en torno al patrón de crecimiento de las economías, ya que no pocas veces se soslaya el carácter de opción político-social subyacente en tal discusión. De eso tratan las siguientes líneas.

La decisión del crecimiento, una decisión social

Desde los economistas clásicos, sabemos que en cualquier tipo de organización social que haya superado la fase de subsistencia, el fruto del trabajo de una colectividad será mayor que el necesario para subsistir, generándose un excedente del producto social. De hecho, el análisis de la forma de generación y distribución del excedente es un pilar básico en historia económica para definir los rasgos fundamentales de las distintas formas de organización social.

La planificación social no hace más que entregar pautas sobre la asignación de dicho excedente de acuerdo a criterios compatibles con los objetivos sociales previamente definidos. En las economías actuales, dicho excedente - entendido como la producción social menos los costos necesarios para su generación - incluye la inversión, el consumo no esencial y aquella parte del trabajo por sobre el nivel de subsistencia que está determinada social y culturalmente por el grado de desarrollo relativo de una sociedad.

La discusión sobre la asignación del excedente entonces está referida a los mecanismos políticos y económicos para decidir sobre nivel y estructura de esos tres elementos. Esto es sin duda, una problemática que concierne al total de componentes de una sociedad determinada y es así como debiera resolverse.

La llamada versión neoclásica - en un claro retroceso frente a los clásicos - descarta totalmente la relación existente entre la distribución del ingreso y el comportamiento de las tasas de ahorro y de inversión.

En efecto, intenta transformar el proceso de acumulación en un resultado de las preferencias individuales entre consumo presente y consumo futuro y de su interrelación con la tasa de interés.

Sin embargo, el proceso de ahorro e inversión que permite el crecimiento de la capacidad productiva y la expansión del sistema económico es claramente un proceso típico de decisión social. Cuando una sociedad determinada, a través de sus mecanismos socio-institucionales, decide crecer a una determinada tasa, está haciendo una opción entre consumo presente y consumo futuro, asignando beneficios y discriminando a favor o en contra de las actuales generaciones. Más importante aún es que simultáneamente está decidiendo a través de la estructura de producción y distribución quién financia el crecimiento, en particular, cuáles serán los sectores sociales que soportarán el costo de la postergación del consumo presente y qué sectores sociales disfrutarán en el futuro de una mayor capacidad de generación de bienes y servicios. El argumento señala que la tasa de interés, como cualquier precio, conduce a un determinado equilibrio intertemporal entre oferta y demanda de fondos. Es claro que los precios están determinados por leyes sociales objetivas, pero no son esas leyes objetivas las que "fijan" los precios, sino los vendedores y compradores concretos. Lo que nunca debe perderse de vista es que, en realidad, el mercado no determina nada, es simplemente aquel plano en que se enfrentan oferentes y demandantes específicos, estructurados en sectores sociales como expresiones básicas de las condiciones materiales y sociales de la reproducción del propio sistema económico-social.

De tal forma, la decisión sobre cuánto decide crecer un país y el cómo se distribuyen en el tiempo los beneficios del crecimiento, en la medida que afectan al conjunto de la sociedad, no pueden ser abordadas sino por el conjunto de la sociedad a través de los mecanismos de expresión de la voluntad colectiva. Dicha distribución temporal de los beneficios contiene dos elementos importantes: en un corte transversal, requiere decidir una determinada distribución de los beneficios del crecimiento; en una perspectiva dinámica, requiere optar por el perfil distributivo que se desea alcanzar en un determinado lapso. Ambos problemas están obviamente referidos a la distribución de poder existente como condicionante de la distribución del ingreso y de la riqueza y de ésta, como determinante del patrón de acumulación de una economía. A estas alturas, insistir en la formación de fondos para el crecimiento como un problema de asignación privada y de preferencias individuales decididas a través del mercado, equivale a desconocer el trasfondo social del propio proceso de producción social.

De lo expuesto, se deduce entonces que la decisión sobre el nivel que alcance la inversión en un momento del tiempo es una decisión social. Si es así, algo similar deberá acontecer con la estructura de la inversión, ya que ella estará determinando los sectores donde se incrementará la capacidad de generación de bienes y servicios y, por ende, los sectores sociales, económicos e incluso geográficos que se verán favorecidos. Esto es lo que permite plantear que la planificación social de las inversiones requieren de una efectiva participación de los distintos

sectores sociales en la discusión del monto y composición de los recursos asignados a la inversión, siendo un desafío para la misma planificación, el diseño de los mecanismos políticos y técnicos que garanticen un adecuado cumplimiento de estos principios.

Asimismo, los niveles resultantes de ahorro - sacrificio de consumo presente - debieran surgir también de un mecanismo social de consenso, luego de conocer distintas opciones sobre distribución social y temporal de la estructura de premios y sacrificios implícita en los planes de ahorro-inversión.

IV. PLANIFICACION SOCIAL, PODER Y PROPIEDAD

Una primera aproximación podría señalar como el gran objetivo de la planificación, la elevación del nivel de vida de la población y la instauración de una economía capaz de satisfacer las demandas crecientes de los habitantes del país, asegurando a cada uno en la mayor medida posible el desarrollo de sus capacidades y de su personalidad.

Esto implica concebir la planificación social con un carácter global, abarcando los distintos ámbitos de la actividad económica y de la realidad política y social. Con esto se está señalando que el carácter global de la planificación social no puede ser abordado con políticas sectoriales aplicadas a los sectores previamente definidos como "sociales", sino que se trata de ejecutar una globalidad coherente de política económica definida de acuerdo a objetivos sociales, los que jerarquizarán las prioridades de las políticas respectivas.

Cuando se plantean políticas de orden subsidiario en los llamados sectores sociales, de una u otra forma lo que se está haciendo es modificar la distribución primaria del ingreso, corrigiendo situaciones que se juzga como socialmente no deseadas. La concepción moderna de la planificación social surge de una similar motivación, pero pretende ser más profunda tanto en la descripción de la situación social como en la adopción de las políticas pertinentes. Se trata de abordar el problema social con la reiterada convicción de que se requieren transformaciones estructurales profundas a nivel de la estructura de poder y la distribución de la riqueza.

En esta perspectiva, la planificación social debe ser entendida como un esfuerzo por democratizar los beneficios del desarrollo, en el plano de los ingresos monetarios y de los beneficios sociales. En la medida que el proceso de crecimiento se realiza sobre la base del aporte de distintos sectores sociales con intereses no necesariamente coincidentes, se deduce de ello que si se pretende favorecer y mejorar la posición relativa de los sectores más desposeídos, aparece como obvio y fundamental la organización de los sectores sociales que se pretende favorecer. La eficacia y cuantía del proceso redistributivo exige un cambio en las relaciones de poder en favor de los grupos beneficiarios, de modo que la estrategia y las políticas adoptadas puedan interactuar y estimularse sistemáticamente con el apoyo político de los sectores favorecidos, expresado a través de las nuevas formas en que éste se institucionalice.

Si entendemos entonces la planificación social como un intento serio y no como un mero ajuste marginal a la lógica de funcionamiento del sistema económico, entonces se buscará revertir la dirección de los flujos de ingresos generados en el aparato productivo. Revertir esos flujos de un modo efectivo y permanente sólo puede significar introducir modificaciones profundas en la estructura productiva y la estructura del poder, modificaciones que por tanto requieren de respuestas rápidas y eficaces frente al dislocamiento del patrón normal de reproducción del sistema productivo. Cuando no se está en condiciones políticas de ofrecer una opción básica y eficiente de recambio, si el intento redistributivo supera los márgenes redistribuibles que soporta el

sistema sin afectar la acumulación, la agudización de los procesos políticos y sociales subsecuente puede fácilmente conducir a situaciones históricamente regresivas donde la situación de marginación y postración de las grandes mayorías se vea acentuada, profundizando relaciones de dominación anteriores o creando nuevas más sutiles y complejas.

Es claro entonces que la planificación social, del modo como aquí se la postula, concluye en un esfuerzo de redefinición en la distribución de oportunidades sociales, políticas y económicas, esto es, una redistribución del poder político mismo. De allí que los organismos políticos y sociales de participación en la estructura del poder, sean entonces los principales instrumentos de la planificación social, justamente en la medida que la redistribución del ingreso y de la riqueza es una forma de redistribución del poder político en la sociedad.

En la medida entonces en que los objetivos fundamentales de la planificación social apuntan a definir un estilo de desarrollo capaz de alcanzar niveles sostenidos de crecimiento, conciliables con la distribución del poder y del ingreso, aparecen líneas de análisis e investigación en torno al cabal cumplimiento de esas metas.

Por de pronto, "la meta final perseguida es una sociedad igualitaria tanto social como internacionalmente. Su principio básico lo constituye el reconocimiento de que cada ser humano - por el solo hecho de existir - tiene derechos inalienables, a la satisfacción de las necesidades básicas - alimentación, vivienda, salud, educación - esenciales para su completa y activa incorporación a su cultura", 35/ así como de una participación informada y consciente en los destinos políticos de su sociedad.

El tipo de sociedad buscado "es una sociedad no consumista, donde la producción está determinada por las necesidades sociales y no por la ganancia. Uno de sus rasgos esenciales consiste en que el consumo no es un valor per se". 36/

Si se acepta ese marco como los lineamientos estratégicos de la planificación social, un punto clave es la profundización de los mecanismos de participación popular, ampliando la cobertura e intensidad de los procesos de movilización social de los sectores mayoritarios en que deben apoyarse los intentos de cambio social. La dinámica de la democratización debe alcanzar también a los sistemas de planificación, privilegiando su relación con los organismos de participación popular, de modo de poder remover los obstáculos institucionales al crecimiento y al desarrollo social.

Otra área de interés es la relativa al tipo de propiedad sobre los recursos productivos. La equidad social está muy ligada a las formas de propiedad existentes, ya que sin una redistribución de los activos en favor de los grupos de pobreza, es probable que las demás medidas distributivas no tengan un impacto permanente sobre la eliminación de la pobreza. La distribución del ingreso es altamente dependiente de la distribución inicial de la riqueza, ya que un mayor stock de riqueza se corresponde con un mayor poder de decisión sobre el proceso productivo y sobre la distribución del excedente. Es así como la distribución del ingreso estará sesgada hacia la estructura de propiedad existente, remunerando en mayor cuantía a quienes disponían de un nivel inicial de activos mayor.

En este sentido, la implementación de formas cooperativas, de gestión laboral o de empresas públicas con adecuadas formas de participación de los trabajadores en la gestión de las mismas, son temas indispensables de estudio en la planificación social. Como propiedad es distinto de gestión y posesión efectiva, los lineamientos de mayor participación popular y de redistribución del poder político, exigen una singular participación de los trabajadores en la administración y gestión de sus unidades productivas, cuando éstas se han planteado como de "propiedad estatal" o "social".

El cumplimiento de estos objetivos requiere de adecuados indicadores que permitan evaluar el desempeño de las políticas en el logro de la maximización de la capacidad generadora de ingresos del activo redistribuido o socializado, y en la adopción de los programas técnicos y financieros de apoyo al nuevo tipo de gestión.

Conviene no perder de vista que el cambio de propiedad de los medios productivos per se no garantiza de inmediato mayores niveles de producción ni de productividad y que por tanto, los pronósticos demasiado optimistas deben ser cuidadosamente ponderados, de modo de evitar conflictos con otras áreas de la política económica, comprometiendo a veces incluso la vigencia política misma de un proceso redistributivo. Es el caso de distintas experiencias de Reforma Agraria en la región que condujeron a los técnicos del sector a pronosticar importantes incrementos en la producción agropecuaria, como consecuencia del cambio en la propiedad

de la tierra. Si para esas proyecciones no se ha consultado debidamente el conjunto de las variables pertinentes, considerando además la propia variable del cambio de propiedad como un elemento inicialmente disruptivo y desorganizador en tanto no se plasme un nuevo proceso de organización productiva, el resultado puede muy probablemente ser un rendimiento productivo notablemente inferior al pronosticado. Si el error de predicción es suficientemente importante - como lo ha sido en algunas experiencias - la menor oferta agropecuaria repercutirá en el saldo de balanza de pagos, en la inflación y en el nivel y estructura de los salarios reales, introduciendo conflictos no esperados en la coyuntura en cuestión.

Es por ello que la resolución adecuada de los mecanismos efectivos para modificar la estructura de tenencia de la propiedad agrícola, industrial y comercial es un tema fundamental que debe resolverse en cada instancia intentando conciliar los criterios técnico-económicos con los políticos, sin caer en un tecnocratismo inmovilizador pero cuidando de no contentarse tampoco con ofrecer sólo respuestas ideologizadas a desafíos técnicos y económicos bastante concretos y específicos.

El punto a desarrollar en definitiva es el enlace entre la planificación social y la teoría de la transformación social. Toda transformación social más o menos profunda es un proceso de desorganización del entorno paramétrico existente, una profunda alteración del patrón de funcionamiento de la economía y de la sociedad, afectando expectativas y comportamientos sociales. En otras palabras, la nacionalización o estatización

de un complejo industrial privado que genera un monto dado de excedentes, no asegura per se la obtención de un monto superior o igual de excedente ahora en manos públicas. El excedente privado era una conclusión del tejido económico-social previo y ese tejido es el que se ha desarticulado con la nacionalización. Sin duda, es muy posible que en un plazo mediano, dependiendo de la respuesta de los trabajadores, de la política de estímulos y de la eficacia de la gestión pública, se pueda alcanzar un mayor nivel de rentabilidad social, pero es peligroso pretender contar de antemano con dichos fondos para la planificación de corto plazo.

El desafío es diseñar criterios de eficacia en la fase de transformación social y criterios para la fase de administración, entendiendo que muchas veces esas fases se superponen en una misma realidad compleja, entregando orientaciones contradictorias. Definir la fase con precisión, diferenciar los distintos niveles de la realidad, diagnosticar la viabilidad política y las políticas e instrumentos adecuados es el gran reto para el planificador social.

V. PLANIFICACION SOCIAL Y DESAFIOS TECNICO-POLITICOS. A/

Asumiendo que existe la voluntad política de combatir la pobreza extrema y la posibilidad objetiva de superar los obstáculos estructurales para llevar a cabo experiencias sociales que concilien el proceso de desarrollo con una reducción permanente de las desigualdades sociales extremas, de todas formas se presentan problemas metodológicos cruciales:

Quizás si algunos de los más relevantes de enfrentar sean los siguientes:

a) Identificación precisa de los sectores que se desea beneficiar.

Un problema algo obvio pero no bien resuelto por las políticas sociales es la detección precisa de los segmentos específicos de la población que se desea favorecer. Más aún, existe un sinnúmero de experiencias redistributivas en la región que han adolecido de una gran ambigüedad en la explicitación de los sectores beneficiarios. Sin duda, no basta con proclamar que se buscará favorecer a los más pobres; es preciso poder detectarlos geográficamente y poder reconstruir un perfil económico y social preciso de sus características, de modo de poder escoger con conocimiento de causa aquellas políticas que permitan alcanzarlas con mayor eficiencia.

Cuando el énfasis de una política redistributiva descansa, por ejemplo, en las políticas salariales y de previsión social, es bueno tener en cuenta que los sectores de menores ingresos probablemente quedarán marginados de la cobertura de dichos programas, sea por su

A/ Agradezco la gentileza de Miguel Urrutia de haber leído y comentado este capítulo. Por supuesto su amabilidad en nada lo compromete ni con este ni con ningún capítulo de este escrito.

situación de desempleados, de trabajadores por cuenta propia, de trabajadores rurales no asalariados, de pequeños propietarios agrícolas o de trabajadores urbanos enrolados en sectores tradicionales de baja productividad, donde el impacto de las políticas de ingreso suele ser bastante reducido.

Un punto estrechamente ligado a éste, es la formulación precisa de aquellos sectores que deberán financiar el gasto social. Esta materia dice relación con los instrumentos específicos que se deben usar en cada ocasión, así como con la coherencia global de la política económica. Poco sentido tendrá una política de gasto social progresiva que recoja su financiamiento básicamente, por ejemplo, de la tributación indirecta si es que dicha tributación es más bien regresiva.

b) Organización de los sectores beneficiarios

Coherente con la visión ya reseñada de la distribución de los beneficios sociales como parte de la distribución del poder político, la organización social y política de los sectores que se desea beneficiar en una estrategia de desarrollo es, sin duda, el aspecto central. En una estrategia que busca minimizar las desigualdades sociales extremas, mientras menos se hagan las cosas en nombre de determinados grupos y mientras más sean estos mismos grupos los que contribuyan decisivamente a la tarea del desarrollo, es más probable que dicha estrategia se vea coronada con el éxito. Incluso el acceso de los sectores por favorecer a las instancias efectivas de decisión política, económica y social, es muchas veces un poderoso estímulo a la aparición de una nueva ideología

del desarrollo, de una mística apoyada en nuevos valores que, políticamente bien conducida, puede transformar obstáculos imposibles en tareas sólo difíciles.

Una perspectiva sólo pragmática también debiera coincidir en lo provechoso de la organización de los sectores preferentemente beneficiarios de una estrategia de desarrollo. Por ejemplo, una adecuada organización de las familias pobres, además de facilitar la educación y capacitación colectiva, puede ser el modo más directo y funcional para determinar las necesidades básicas a enfrentar, el grado de prioridad entre ellas y los mecanismos más eficaces dictados por la experiencia para evitar las filtraciones de las políticas hacia otros sectores.

La asociación de pequeños productores agrícolas e industriales en formas cooperativas les puede significar mejoras notables en la comercialización, el acceso al crédito y a tecnologías más modernas, con un impacto social deseable derivado de un mayor nivel de empleo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo.

c) Determinación de las necesidades básicas prioritarias

Se plantea aquí una disyuntiva entre calidad y cantidad. Las opciones son claras: o se busca que toda la población supere el umbral mínimo de una necesidad básica o se procura buscar un grado intermedio de satisfacción simultánea del conjunto social en aquellas necesidades consideradas básicas.

Probablemente esta disyuntiva que parece algo insalvable, llevada al plano concreto de la realidad comunal y apoyada en la organización de los pobladores y de los trabajadores, sea mucho menos inmovilizadora.

En efecto, el testimonio directo de los beneficiarios y sus propias reivindicaciones permiten a la planificación social encontrar soluciones operativas que probablemente demandarían mucha discusión en un ámbito puramente analítico.

De todas formas, pueden elaborarse pautas de comparación entre países que pueden facilitar el diseño de políticas. Algo que se desprende de lo señalado, es la urgencia de realizar una tarea de coordinación entre las instituciones públicas y privadas así como de los programas de satisfacción de necesidades básicas, evitando duplicaciones y aprovechando ventajas relativas de las distintas instituciones de acuerdo a la cobertura de los programas.

También debería impulsarse la elaboración de una canasta básica mínima que debería estar al alcance de todas las familias. Con este instrumento, es posible diseñar líneas de "pobreza absoluta", bajo la cual estarían aquellas familias que no logran financiar directamente el costo de la canasta básica, siendo por lo tanto, los grupos-objetivos prioritarios en los planes sociales. En el diseño de esta canasta aparece como fundamental la discusión interdisciplinaria, ya que la evidencia señala que-por lo menos a nivel de la nutrición - parece haber ciertas relaciones fijas de complementariedad entre distintos alimentos que deben ser respetados rigurosamente.

d) Grado y forma de la intervención estatal

El hecho de que la planificación social se apoye fundamentalmente en la acción pública no significa necesariamente que sea el Estado quien deba asumir la responsabilidad de proveer directamente los bienes y servicios sociales. En este aspecto, la evaluación costo-beneficio con un criterio social es un buen guía para la determinación en el plano micro-económico de las ventajas relativas de las distintas formas que puede asumir la oferta social. Es posible que en algunos casos con algún mecanismo de subsidios - cuyo financiamiento ha sido previamente definido acorde con los objetivos de la política económica y social - se pueda incentivar a la misma empresa privada a la producción de algún bien social específico, evitando engorrosidad en los trámites administrativos y garantizando un nivel adecuado de oferta. 37/ También es probable que la propia organización comunal de los pobladores marginados pueda ser una fuente de mano de obra importante que puede emplearse en proyectos públicos de inversión que faciliten el acceso a créditos, insumos y tecnología para el sector informal de la economía.

e) El requisito de la selectividad

La selectividad que se exige a las políticas y a los instrumentos de la planificación social, en el fondo se reduce a un problema de eficacia de la planificación. En efecto, una vez que se ha exigido rigurosidad en la identificación de los sectores beneficiarios, las políticas e instrumentos adoptados deben tratar de llegar efectivamente a esos sectores, evitando al máximo las filtraciones de beneficios a sectores sociales inicialmente no contemplados.

Este juicio algo tautológico no siempre ha sido respetado en las políticas redistributivas. Muchas veces los instrumentos y políticas enunciadas expresamente como progresivos, en la práctica, han tendido a robustecer los patrones distributivos vigentes. Las políticas de remuneraciones, por ejemplo, válidas como instrumentos de defensa del ingreso real y de la repartición de beneficios derivados del incremento de productividad, pueden contribuir a ahondar las diferencias de ingresos entre los asalariados, producto de la heterogeneidad tecnológica y productiva de la estructura industrial. Una política de remuneraciones selectiva debería tender a entregar incrementos reales de ingresos a los trabajadores de menos ingresos en proporción superior a los trabajadores mejores remunerados. Sin embargo, una política como la descrita podría tener efectos adversos en el empleo, justamente en aquellos sectores más intensivos en mano de obra, por lo menos en situaciones cercanas al pleno empleo. De allí que parezca como más conveniente, mantener la tasa de salarios como un instrumento de equilibrio del mercado de trabajo, asumiendo el Estado la responsabilidad de garantizar un ingreso mínimo y no un salario mínimo a los trabajadores, ingreso mínimo que debiera determinarse de consuno con las organizaciones laborales. De acuerdo a lo señalado en el punto de la determinación de las necesidades básicas, el aporte estatal al ingreso real de los trabajadores podría ser diferenciado, tendiendo a garantizar que el conjunto de las familias logre efectivamente consumir la canasta definida como básica, vale decir, aportando un suplemento mayor al ingreso familiar de aquellos grupos de menores recursos. Quizás en este sentido podría evaluarse la factibilidad de que la asignación familiar cumpliera ese rol de aporte

discriminado al ingreso de los grupos familiares. Otra política no necesariamente excluyente con la anterior, consiste en apoyarse en la organización comunal de los sectores de menores ingresos, incrementando el ingreso familiar real a partir de la entrega directa de bienes privados y de la generación de una adecuada estructura de distribución de los bienes colectivos.

Algo similar ha acontecido con las políticas de control de precios. Buscando defender el ingreso real de los sectores asalariados urbanos se propende a un control estricto de los precios de artículos básicos. Como parte considerable de estos bienes son de origen agrícola, un primer efecto es desalentar la producción de dichos bienes, pudiendo incluso afectar los ingresos de los pobres del campo, inicialmente beneficiarios de las políticas sociales. Cuando la oferta agrícola tiende a permanecer deprimida, sin ni siquiera contemplar el crecimiento de la población urbana, la consecuencia probable será generar notables excesos de demanda que harán inoperante el control de precios, ya que se generarán presiones alcistas en los precios de esos productos que obligarán a modificar el control de precios, instaurándolo ahora a un mayor nivel hasta que se repita el ciclo.

Más aún, en la medida que el control de precios no es una medida que discrimine en torno a los beneficiarios, favorecerá también a sectores de ingresos medios y altos. Mientras el control de precios sea efectivo, contribuye a abaratar la canasta de consumo de los asalariados, permitiendo de ese modo una transferencia de excedente hacia los contratadores de mano de obra quienes podrán apropiarse de los incrementos de productividad laboral.

Si la oferta de esos bienes básicos es más o menos sensible a las variaciones de precios, es bastante probable que exista una tendencia de los productores a trasladarse hacia aquellos rubros donde el precio no está controlado. Con esto, en un plazo más largo, la oferta global de esos bienes disminuirá y el Estado puede verse obligado a realizar importantes gastos en divisas para cubrir la demanda interna, generando problemas de balanza de pagos.

Un control de precios efectivo debería ser también discriminado, vale decir, asegurando a los sectores de bajos ingresos un acceso barato a estos bienes e impidiendo el acceso barato a los otros sectores. Esto plantea formidables problemas de identificación precisa de los sectores por beneficiar, lo que requiere su ubicación geográfica y el diseño de los mecanismos adecuados de distribución y comercialización, evitando las filtraciones. De allí que este tipo de políticas exige un análisis detallado de las características específicas del mercado de cada bien y servicio. Tiene un amplio campo de aplicación en áreas como salud y educación - en general en los bienes públicos - donde el beneficio es intransferible, pero presenta serias limitaciones en los bienes privados de alimentación, por ejemplo. En este último caso, sólo será viable si está apoyada en las organizaciones de los propios beneficiarios y está acompañada de campañas públicas que fomenten la toma de conciencia de los favorecidos, evitando las transferencias y filtraciones indeseables.

A modo de ejemplificación sobre la importancia que debe otorgarse a la selectividad de las políticas, puede pensarse un momento en los gastos en educación. Si se analiza la estructura del gasto público en educación de los países de la región, es común encontrar en la práctica distintas formas de subsidio a los sectores de ingresos medios y altos, que proporcionalmente son superiores a los recibidos por los sectores más desposeídos. Ello explicado por un porcentaje bastante alto del gasto orientado a la educación superior, en desmedro de la educación básica y de las escuelas rurales.

No basta proclamar la gratuidad de la educación básica, es necesario diseñar mecanismos que efectivamente aseguren su cumplimiento. Es posible que las matrículas sean gratuitas pero el proceso educativo requiere de un cierto número de insumos materiales cuyo financiamiento puede estar más allá de la capacidad de pago de los sectores más desvalidos. Incluso ciertos gastos complementarios como salud, transporte y vestuario pueden irrogar un gasto tal de las familias más pobres, que fácilmente puede hacer inoperante el acceso formalmente gratuito a la educación de los niños en edad escolar. Junto con lo anterior, las políticas educativas deben considerar cabalmente el costo de oportunidad implícito en la decisión de educarse; entendido éste como el ingreso alternativo que se deja de percibir por enrolarse a temprana edad en el sistema educativo; dicho costo es mayor para las familias más pobres cercanas al nivel de subsistencia que tienden a adscribir a sus hijos de corta edad en la fuerza de trabajo, de manera de poder ver incrementado su ingreso familiar.

Una política de fomento de la educación básica que no considere los elementos reseñados y que sólo se conforme con garantizar el acceso gratuito a las aulas, probablemente notará en un plazo breve que la cobertura de sus planes no logra incorporar a la infancia en situación más crítica.

En lo que se refiere a los instrumentos de una determinada estrategia parece también importante discutir previamente sobre sus efectos probables. Una política que se plantee como meta llevar el gasto en educación a un determinado porcentaje del producto nacional, sólo habrá definido el nivel de los gastos en educación pero continúa dejando sin resolver la composición de dicho gasto, vale decir, sus efectos distributivos. El incremento del gasto puede asumir diversas variantes y cada una de ellas tendrá impactos diferenciados en la distribución de los beneficios.

Resolver sobre el destino del gasto implica decidir sobre la estructura de asignación de los recursos entre educación básica, media y superior, entre educación técnica y profesional, entre áreas urbanas y rurales, la cual aparentemente no debería plantear dificultades serias. Sin embargo, esas definiciones previas continúan siendo insuficientes, ya que, por ejemplo, se requiere optar entre ampliar la cobertura de la enseñanza o mejorar la calidad de la educación, favoreciendo al alumnado existente. Más aún, es preciso estudiar las modalidades específicas que puede asumir la asignación de los fondos, tanto a nivel de gastos corrientes como en gastos de inversión. Las posibilidades abiertas son muchas y variadas;

sin ánimo de pormenorizar se pueden nombrar algunas:

- Aumentos cuantitativos y cualitativos en el sistema de becas;
- Preocupación por la infraestructura material: muebles, laboratorios, instrumentos;
- Construcción de locales, gimnasios;
- Mejoramiento de las remuneraciones de los profesores y de sus perspectivas profesionales, con énfasis en la capacitación y actualización de conocimientos;
- Instauración de escuelas experimentales que junto con hacer uso de técnicas pedagógicas activas traten de conciliar el contenido de la enseñanza con la realidad geográfica y socioeconómica de la región, vinculando la educación a la realidad productiva;
- Análisis de cambios curriculares, etc.

Idealmente las entidades encargadas de la administración educativa deberían decidir la asignación de los recursos luego de una evaluación sistemática de proyectos específicos, con criterios sociales de elección. El cuadro de la educación que se ha reseñado brevemente se repite con especificidades en cada área de la planificación social, de allí que surja como indispensable un eficiente mecanismo de evaluación social de los proyectos como complemento indispensable de la selectividad en las políticas.

f) La determinación precisa de los no-beneficiarios

Ya se ha señalado la necesidad de una identificación precisa de los sectores beneficiarios. No menos importante es que en aras de la coherencia de las políticas y de los instrumentos, se defina de manera precisa los sectores que deberán financiar el gasto social. Esto requiere de una afinación, particularmente en los instrumentos de política económica utilizados, ya que puede coexistir una política de gasto público redistributivo con una estructura de ingresos fiscales que neutralize e incluso anule parte del esfuerzo en los gastos, con un efecto neto regresivo. Un corolario de lo anterior señala la improcedencia de determinar el carácter progresivo de la política fiscal deteniéndose sólo en la composición del gasto, sin prestar la atención debida a la estructura del financiamiento de dichos gastos.

La determinación de los sectores que contribuirán al financiamiento de los gastos sociales requiere una concertación entre la voluntad política, el realismo político de los planteamientos y los instrumentos utilizados. En la región se han sucedido experiencias políticas que han definido explícitamente estrategias de crecimiento redistributivo, basadas en una desconcentración de la propiedad y en políticas tributarias y de gasto específicas. Sin embargo, sea por ineficiencia de los instrumentos escogidos o por falta de voluntad política, se ha concluido con políticas que favorecen a algunos sectores de pobres urbanos a costa de perjudicar a los sectores medios, ante la dificultad política que supone extraer el financiamiento de

los sectores social y políticamente más poderosos. La consecuencia inevitable es un cambio en la correlación social de fuerzas, ya que los grandes intereses terminan por atraer a su bando a los sectores medios, frustrando procesos políticos y remitiendo a los esquemas redistributivos anteriores.

Una expresión clara de esto acontece cuando se pretende realizar una política redistributiva a partir de incrementos importantes en el nivel de remuneraciones. Ya se ha discutido la ineficacia de este instrumento; sin embargo, hay otro aspecto que es aún más importante. Cuando esos incrementos salariales se realizan sin comprimir la capacidad de consumo de los sectores más adinerados y sin expandir notablemente la oferta agregada, lo que se está haciendo simplemente es expandir la demanda global indiscriminadamente y la consecuencia inevitable será la formación de presiones inflacionarias que concluirán por anular el impacto redistributivo, junto con generar las condiciones para la inestabilidad política y económica.

La explicitación práctica - a nivel de las políticas y de los instrumentos - de los sectores que básicamente financiarán el proceso de crecimiento con redistribución es entonces fundamental. En todo caso, la elección de políticas adecuadas puede minimizar el conflicto político que supone tal estrategia, como se señala en un trabajo de PREALC.

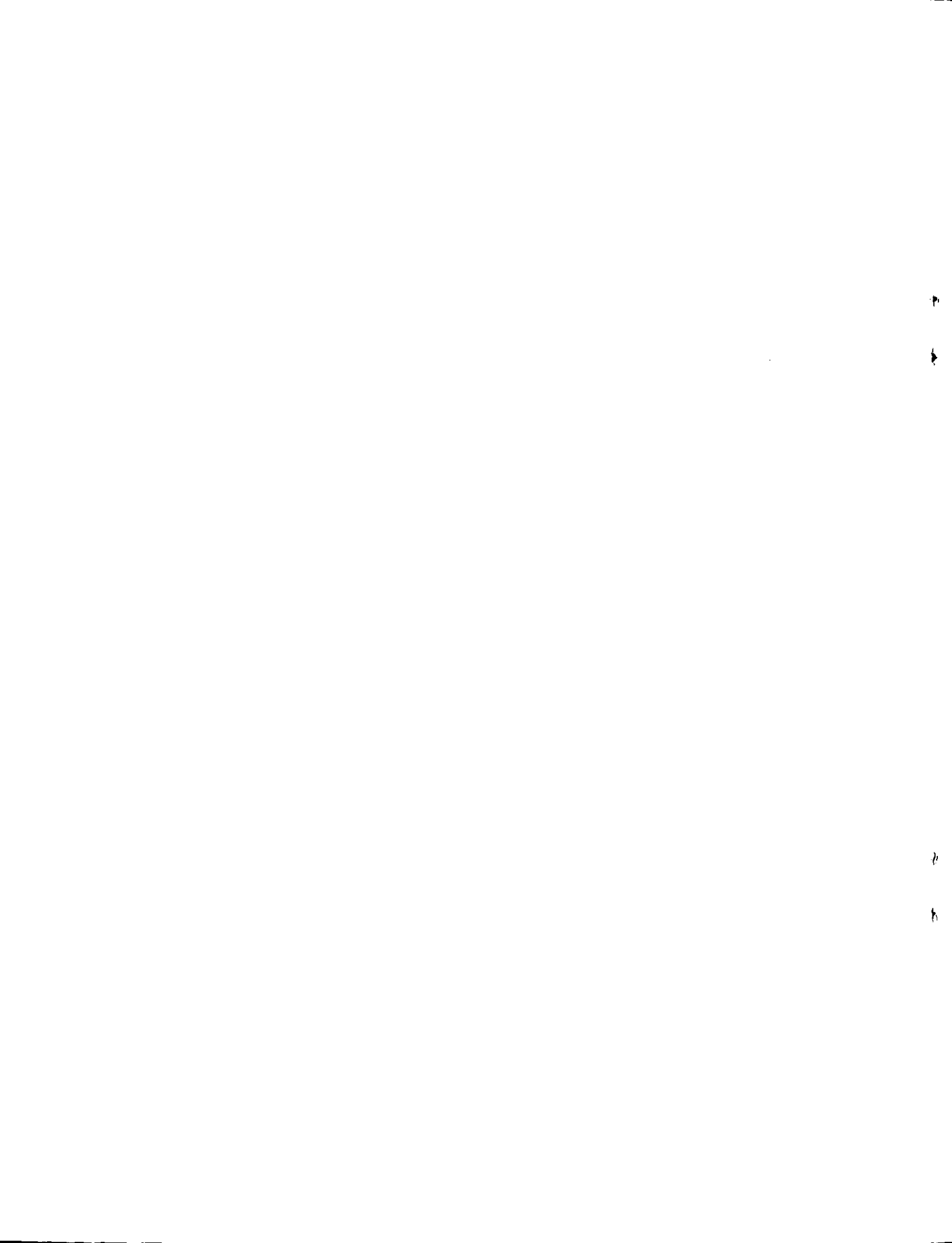
"Supóngase que el 20 por ciento más pobre de la población dispone en el año base del 5 por ciento del consumo, en tanto que el 20 por ciento más rico consume el 40 por ciento. En esta situación, aumentar en 50 por ciento el consumo per cápita del grupo más pobre implica bajar apenas en 6,25 por ciento el consumo per cápita del grupo más rico, dejando como está al grupo intermedio y suponiendo que el consumo total no aumenta. Como en el contexto de un plan de desarrollo, dicho consumo total aumenta, el consumo per cápita del grupo más rico no necesita ni siquiera bajar!" 38/

No puede esperarse, con todo, que baste un diseño eficiente y armónico de los lineamientos de política económica y de planificación para que los sectores sociales dominantes, quienes se benefician con la actual estructura de poder y de la riqueza, se muestren fácilmente dispuestos a aceptar un patrón de crecimiento más equitativo.

En todo caso, y valga como anotación final, el procedimiento inverso puede ser más nocivo aún. Creer que los procesos de reducción de la desigualdad no pueden ser remitidos a ningún tipo de eficacia técnica - definida por supuesto, en íntima relación con los criterios de eficacia política del cambio - puede conducir a que procesos sociales interesantes se vean ahora entrabados por dificultades técnicas planteadas por los propios planificadores del cambio. Recordemos que en este contexto los "problemas técnicos" que pueden surgir son del tipo siguiente: tasas incontrolables de inflación, déficit de balanza de pagos, escasez y mercado paralelo de divisas, deterioro del salario real, desabastecimiento de bienes esenciales, etc., todos los cuales dan una idea clara del contenido sustancial de cada uno de ellos y de los formidables obstáculos en que ellos pueden transformarse.

La tarea del planificador social debe consistir, entonces, en buscar soluciones técnicas y políticas realistas a los obstáculos existentes, minimizando la creación de conflictos adicionales. En ese sentido, la búsqueda de los criterios de eficacia del cambio pasa a ser fundamental; del pronto hallazgo de estos criterios y de su oportuna inserción en los modelos de planificación y política económica, dependerá parte importante de las posibilidades de éxito de los procesos de transformación en el Continente.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS



- 1/ Para un examen minucioso y detallado de los estilos y de la terminología empleada, consultar el texto aludido. (octubre, 1980).
- 2/ Para un estudio detallado de los criterios de ventajas comparativas, y sobre la posibilidad de su utilización en economías planificadas, ver R. French-Davis, "Economía Internacional. Teoría y Políticas para el Desarrollo", F.C.E., México, 1979, p. 92-124.
- 3/ Ver ILPES, op. cit.
- 4/ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Temas de Planificación Nº 3, ILPES, CEPAL, 1979, p. 178.
- 5/ Argentina. Respuesta a ESNPAC (Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe).
- 6/ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977, p. 36.
- 6a/ ILPES, El Estado de la Planificación, op. cit., p. 16-20.
- 7/ Tironi, E., "Necesidades básicas y efectos del gasto público sobre los niveles de pobreza", ILPES, marzo 1980, Programa de Investigaciones, 80-20.
- 8/ Ibid.
- 9/ La explicación detallada de las siguientes relaciones puede encontrarse en cualquier texto básico de microeconomía que incluya elementos de teoría del bienestar y asignación de recursos. En particular, consultar C. E. Ferguson, Teoría Microeconómica.
- 10/ Al respecto, se ha generado un fecundo debate en orden a rescatar la importancia de las situaciones de desequilibrio en el análisis económico, óptica que permite ofrecer explicaciones bastantes sólidas a muchos enigmas que el enfoque neoclásico no puede resolver. La vertiente citada de origen neo-keynesiano puede consultarse en A. Leijonhufvud: Keynes y la economía keynesiana, Ed. Alianza-Vives, Barcelona, R. Clower: The keynesian counter-revolution: a theoretical appraisal, Hahn y Brechling (eds.), N.Y., 1965.

- 11/ O. Muñoz "Debates sobre la teoría del capital y del crecimiento", CIEPLAN, Notas Técnicas Nº 6, marzo 1978.
- 12/ Wicksteed, P.H. "Commonsense of Political Economy", p. 33, Londres, 1933.
- 13/ K. Kosik "Dialéctica de lo concreto", p. 107, Ed. Grijalbo, México, 1967.
- 14/ Consultar de Gary Becker "A theory of marriage", Journal of Political Economy", V. 81, nº 4, 1973; y "Altruism, egoism and genetic fitness", Journal of Economic Literature, 1976.
- 15/ A. W. Stonier, D.C. Hague "Manual de Teoría Económica", p. 45, Ed. Aguilar, Madrid, 1966.
- 16/ O. Muñoz, op. cit.
- 17/ J. Quirk, Microeconomía, p. 333, A. Bosh editor, Barcelona, 1980.
- 18/ A. Atkinson, The Economics of Inequality, p. 212, Oxford University Press, Londres 1975.
- 19/ M. Ahluwalia, "La esfera de acción de la política económica", p. 111, en Redistribución con crecimiento, H. Chenery, M. Ahluwalia y otros, Ed. Tecnos, Madrid, 1976.
- 20/ M. Ahluwalia y H. Chenery "El marco económico", en Redistribución con crecimiento, op. cit.
- 21/ Ibid.
- 22/ A. Atkinson, op. cit., p. 110.
- 23/ J. Mincer: "Schooling, experience and earnings", Columbia University Press, N.Y. 1974.
- 24/ Rees, A. "The economics of work and pay", Harper and Row, N.Y., 1973 p. 196 (Citado en A. Atkinson, op. cit.).
- 25/ D. Friedman, The machinery of freedom, Harper Collphon, N.Y., 1973, citado por H. Lepage, Mañana, el capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, 1979.
- 26/ D. Friedman, op. cit.

27/ Por supuesto, este efecto es menor en los primeros años de educación básica. Sin embargo, cuando se aprecian los niveles de "subempleo infantil" en el trabajo callejero, parece claro que para las familias más pobres este efecto es relevante desde el comienzo de la edad escolar.

28/ A. Llona y A. Uthoff "El problema de la distribución del ingreso: el caso chileno", en Chile 1940-1975. 35 años de discontinuidad económica, ICHEH.

29/ Para una revisión sistemática de otras propuestas de financiamiento educacional, ver "Políticas alternativas de financiamiento de la educación superior", E. Boeninger, Serie Diálogos Universitarios, CPU, Santiago, 1980.

30/ Como se señala más adelante, la regla de oro de la asignación marginalista precio igual al costo marginal, sólo tiene sentido si se cumple simultáneamente para todos los bienes, esto es, competencia generalizada.

31/ Ver M. Blaug "An introduction to the economics of education", Penguin Books, 1972.

32/ Consultar K. Arrow "Una dificultad en el concepto de bienestar social" en Arrow y Scitovsky, La economía del bienestar, FCE, México

33/ R. Lipsey y R. Lancaster "La teoría general del segundo mejor", ESCOLATINA, Serie Docente Nº 35, Santiago

33a/ D. Winch Economía analítica del bienestar, p. 104, Alianza Editorial, Madrid, 1975.

34/ Chenery expone, al respecto, importantes razones para señalar como, en algunos casos, las decisiones coordinadas de inversión conducen a un empleo más eficiente de los recursos que las decisiones individuales basadas en la información del mercado existente. (Chenery, H. "La interdependencia de las decisiones de inversión", en La economía del bienestar, Selección de Arrow y Scitovsky, F.C.E., México, 1974).

35/ y 36/ Modelo Mundial Latinoamericano, Fundación Bariloche, Argentina, p. 7. En ambos casos, subrayado en el original.

37/ Miguel Urrutia me recordó en este punto la posibilidad de un esquema de empresas públicas a la Lange, vale decir, tarifando al costo marginal.

38/ E. García, "Planificación del empleo y las necesidades esenciales", Documento de Trabajo, PREALC 162.

↑
↑

↑
↑