

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/L.272
25 de mayo de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL



CRITERIOS ECONOMICOS PARA EVALUAR POLITICAS
CONTRA LA POBREZA

Este documento fue preparado por el Proyecto Interinstitucional
de Pobreza Crítica.

82-5-1089



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. LOS CAMINOS DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR MINIMO.....	7
II. LAS POLITICAS DESTINADAS A ALCANZAR UN MINIMO DE BIENESTAR.....	11
1. Mejorar la dotación o calidad de los recursos productivos en manos de los pobres...	12
2. Políticas de ayuda a través de la intervención sobre diferentes precios.....	21
3. El gasto público y la extrema pobreza.....	40
III. LAS POLITICAS EFICIENTES: CONSIDERACIONES FINALES.....	42
ANEXO.....	56

CRITERIOS ECONOMICOS PARA EVALUAR POLITICAS CONTRA LA POBREZA

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es el de ordenar criterios económicos para seleccionar políticas antipobreza. Es la opinión del autor que políticas supuestamente en favor de los pobres, en numerosas ocasiones son de dudoso valor sea porque no llegan a beneficiar a grupos pobres o porque involucran costos sociales de tal magnitud que sus bondades se ven muy minimizadas por los perjuicios que provocan.

Nada de lo que se plantea en este trabajo pretende fomentar o denigrar ciertas políticas a priori. Sólo se busca explicitar beneficios y costos como método indispensable para proceder a la selección de políticas. Los gobiernos se ven muchas veces forzados a solucionar contingencias con políticas que no son óptimas desde la perspectiva económica. Eso es obvio, pero en el debate económico franco no hay por qué encubrir políticas ineficientes con el pretexto de que son socialmente aceptables.

La evaluación de políticas tiene que superar diversas dificultades de tipo conceptual. La tecnificación de lo político y, en general, el manejo sistemático de fenómenos sociales ha obligado al uso de indicadores con los que se busca describir, medir y configurar situaciones. La descrip-

ción de lo social siempre es inexacta, incompleta, arbitraria. Esta realidad es peligrosa si es olvidada por los estudiosos y políticos. Si los indicadores pasan a ser "lo real" en vez de entenderlos como lo que realmente son, esto es, "medidores de ...", se pueden asumir políticas y evaluar resultados que son parciales. Cuando parte del Producto Nacional son bienes o servicios destinados a contrarrestar males provocados por el propio proceso económico, por ejemplo, no es nada claro que cualquier aumento del Producto Nacional sea sinónimo de mayor bienestar.

El objetivo de fondo de la economía es, sin duda, contribuir a maximizar el bienestar humano. La preocupación por la escasez de recursos, por los mecanismos de asignación de éstos, y por la distribución de los bienes, es básicamente la materialización del interés principal de la ciencia económica. De esta instrumentación, que es absolutamente inevitable, es que surgen confusiones que hay que evitar al evaluar políticas.

El concepto de bienestar, actualmente también llamado "calidad de la vida", es un tipo de idea fácil de imaginar, pero difícil de definir y mucho más difícil de medir. Todos hemos vivido etapas de distinta calidad y seguramente somos capaces de comprender la palabra "bienestar", aunque nos resulta muy complicado el explicarla.

La vida tiene tantas dimensiones y entre éstas existen tan variadas relaciones, de complementariedad y de sustitución, que intentar decir algo concreto de ella constituye una verdadera hazaña. La calidad de la vida nos habla respecto a lo más buena o más mala que puede ser ésta, pero no absolutiza, porque calidad es una propiedad de tipo relativo.

La economía ha tenido la necesidad de manejar conceptos cuantificables porque de ella se esperan respuestas precisas.

Las nociones de bienestar o calidad de vida, y cualquier otro concepto que implique sensaciones, han sido consideradas en la ciencia económica. Sin embargo, resulta difícil encontrarlas cabalmente comprendidas en la rama empírica de la economía, aquella que busca medir los fenómenos económicos. Por la enorme dificultad de medir y comparar sensaciones, la economía (y cualquier otra disciplina que trabaje con ellas) se ve obligada a usar elementos que aproximen a dicho propósito.^{1/} Esto es tanto más cierto aun en

^{1/} Este trabajo tampoco se puede escapar a esta limitación.

el campo de la política económica que permanentemente tiene que someterse al escrutinio evaluador de la sociedad. Tomemos los casos de los siguientes conceptos operativos que tienen estrecha relación con la idea de bienestar, a saber, consumo, ingreso y patrimonio.

El consumo de bienes es indiscutiblemente un medio para satisfacer necesidades, y contribuye decisivamente al bienestar personal. Sin embargo, el consumo no es "el bienestar" en sí mismo por dos razones: i) la primera, porque es un medio mientras que el bienestar es un fin; ii) la segunda, porque la economía ha limitado su preocupación a aquellos bienes que son producibles, valiosos, y escasos, lo que excluye a numerosos otros que, sin corresponder a la categoría de "bienes libres", son relevantes para el bienestar humano. Por ejemplo, todo lo relacionado con el medio ambiente natural del hombre sólo recientemente ha comenzado a ocupar la atención económica, cuando su calidad comienza a cuestionarse.^{2/} Por lo tanto, el consumo, como idea general, es sólo un medio y como concepto económico, está además parcializado a cierto tipo de bienes consumibles. La percepción de la parcialidad de algunas categorías económicas tradicionales entre ellas el consumo, comienza a resultar flagrante en la medida que las sociedades más desarrolladas, más opulentas y supuestamente satisfechas, han comenzado a preguntarse por la calidad de la vida que han logrado.

Se ha considerado que el ingreso también puede aproximarnos a la idea de bienestar y efectivamente, se trata de un elemento que contribuye notablemente al bienestar. Desde el momento que sirve para adquirir bienes, está ligado al consumo y a la calidad de la vida propia. Sin embargo, tampoco es sinónimo de estos conceptos. Del de bienestar difiere por razones obvias. Con el consumo existe además una distinción especial: muchos consumos se realizan sin ingresos. Mientras más desarrollada y monetizada se encuentre la sociedad, probablemente más reducida sea la distancia entre consumo e ingresos. No obstante ello, es muy difícil que se logren igualar alguna vez. La existencia de bienes públicos y de externalidades, así como de consumos que quizás nunca lleguen a comercializarse, conspiran contra este acercamiento.

^{2/} Se puede argumentar que hasta hace pocos decenios el medio ambiente natural no era un problema económico y estamos, en general, de acuerdo. No se pretende negar el criterio con que la ciencia económica escoge de qué preocuparse, sino reafirmar que dicho criterio es por definición parcial, en cuanto a la vida se refiere.

Por otra parte, la idea de riqueza tiene todas las dificultades de aproximarse a la idea de bienestar que ya se han mencionado para el caso del ingreso, más una adicional: se trata de un concepto esencialmente inmóvil. La riqueza potencialmente puede dar lugar a ingresos y permitir consumos y bienestar. Sin embargo, en sí misma la idea de patrimonio no puede pretender aproximarse a la de calidad de vida.

Toda la argumentación dada no pretende cuestionar las evidentes relaciones funcionales que se pueden establecer entre bienestar, consumo, ingreso y patrimonio. Incluso más: el análisis que se presenta a continuación se ve obligado a escoger a algunos de estos conceptos como aproximación de bienestar, los de consumo e ingreso, porque no aparecen mejores alternativas. Pero ello no significa que se postule la maximización del consumo como la panacea del ser humano, que ha sido una de las derivaciones perversas que han movido a alertar sobre este tema en la presente introducción. La preocupación central que anima esta argumentación se formuló al inicio de estas páginas: ¿qué riesgos se corren cuando ciertos conceptos tienden a ser equivocadamente sustituidos por otros? ¿Qué ocurre realmente con el bienestar si el énfasis de lo económico y de las políticas económicas descansa en la maximización del consumo, del ingreso o de la riqueza, como variables supuestamente equivalentes, en la práctica, a la idea de bienestar? Básicamente, ocurre que se aumenta el riesgo de permanecer lejos de la meta perseguida por el hombre, que es el bienestar. En el caso de las políticas contra la pobreza, sean de ingresos, consumo o patrimonio, está presente el riesgo mencionado. La preocupación mundial por la calidad de la vida ha llevado a relativizar la bondad de indicadores como el del Producto Nacional, por ejemplo, que por décadas fue considerado muy apropiado como aproximación de bienestar nacional (incluyéndose posteriormente la noción de distribución del mismo), y que constituyó el argumento principal a maximizar en casi todas las estrategias de desarrollo hasta la última década. Se corre el peligro de ineficacia si la identificación analítica, y especialmente operativa del problema de la pobreza no es correctamente asumida. La idea de identificar necesidades básicas y la implementación de políticas acordes con éstas, constituyen avances notables en el sentido que se comenta. La perspectiva de volver al origen del problema económico, a la calidad de la vida, constituye una tendencia más que justificada de acuerdo al tenor de lo señalado. "Un nivel mínimo de bienestar"

representa una guía eficaz para preguntarse sobre el quehacer de una política de ataque a la pobreza crítica, porque plantea el verdadero problema que se desea solucionar. Bajo dicha concepción diversas políticas específicas pueden y deben elaborarse, y probablemente una de ingresos mínimos, por ejemplo. Sin embargo, los riesgos de ineficacia por mala identificación del problema debieran minimizarse en relación al caso de implementar las mismas políticas, pero diseñadas bajo ópticas parciales.

Una última reflexión surge al asociar la forma de enfrentar la pobreza con un valor como el de la soberanía del consumidor. La identificación de necesidades básicas, o la determinación de niveles mínimos de calidad de vida implican dos tipos de situaciones que tienen que ver con las necesidades y las preferencias de los consumidores.

La primera de ellas es de orden conceptual. Necesidades y preferencias por ciertos bienes son ideas diferentes. Las necesidades constituyen requisitos de vida para el ser humano. Hay algunas objetivamente más importantes que otras (alimentación, por ejemplo), pero se debe aceptar que dependiendo del nivel de satisfacción de cada necesidad, sus "importancias" relativas varían. Esta consideración, sin embargo, es enteramente distinta a la que se podría hacer en torno a las preferencias. Estas últimas implican la conciencia individual de la existencia de cierta necesidad y un deseo manifiesto de satisfacerla. Por ello es que las preferencias de cualquier persona son un aspecto esencialmente distinto de sus necesidades. En primer lugar, muchas necesidades pueden ser imperceptibles para una persona, y por lo tanto, sería imposible que ésta deseara bienes satisfactorios de dichas necesidades. Por ejemplo, en el caso de la salud se dan casos de enfermedades que se manifiestan en estado de avanzado desarrollo y que podrían curarse si fueran detectadas en sus primeras etapas. Las necesidades deben hacerse evidentes a la persona, a través de alguna manifestación; de otro modo quedan latentes y el ser humano no demandará satisfactorios para ellas. En segundo lugar, el estudio de las "necesidades humanas" es una acción teórica, diferente de lo que podría ser el recuento de los deseos de los consumidores en un momento dado. Se trata de un análisis de los requisitos de vida de la persona en general, y es evidente que no tienen por qué coincidir con lo que las personas, en particular, perciban como sus necesidades. Adicionalmente, señalemos lo enormemente subjetivas que tienen que ser las opiniones sobre cuáles son los requisitos de la vida, pese a

todos los avances que se han hecho en el estudio del hombre.

La segunda situación que interesa señalar, muy ligada a la anterior, tiene que ver con la soberanía del consumidor y las necesidades básicas. Del estudio de estas últimas y de la contrastación empírica del consumo de los pobres, podría deducirse cierta irracionalidad entre estos últimos.^{3/} Teóricamente parecería lógico que las personas atendieran primero sus necesidades más urgentes lo que no resultaría avalado por lo observado en la práctica. Los seres humanos aparentemente atienden lo que ellos perciben como más urgente que no necesariamente coincide con las "canastas" que los analistas han confeccionado. Las preferencias del consumidor no se relacionan inequívocamente con las necesidades que se le suponen, sino con las que él siente como suyas. La soberanía del consumidor está realmente conectada con estas últimas. Este principio señala el respeto que se le debe a las preferencias de los consumidores, las que deberían guiar las decisiones de producción. La producción al servicio de las preferencias del consumidor parece constituir, en general, un principio generalmente valorado y así lo ha asumido la teoría económica. Esta última pretende explicar y predecir el comportamiento del hombre en el ámbito económico. Pareciera que, desde este punto de vista la teoría económica lograría su objetivo, ya que si el ser humano "soberanamente" ^{4/} escoge satisfacer necesidades, aunque no sean siempre básicas, ello constituiría un "defecto" de la capacidad personal para elegir y no de la teoría que describe objetivamente dicho comportamiento.

La probable contradicción en necesidades y preferencias debiera llevar a una reflexión sobre la capacidad del ser humano para decidir "soberanamente" sobre la satisfacción de sus necesidades más básicas. Lo que los analistas, en esfuerzos serios y relativamente objetivos, han estimado como necesidades básicas ^{5/} sólo puede ser conocido por los consumidores mediante algún tipo de proceso educativo, tal como informan los productores a los

^{3/} Ver, por ejemplo, Ernesto Tironi, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos", CEPAL, agosto de 1979 (mimeo).

^{4/} No es claro, sin embargo, que el ser humano sea tan soberano para escoger, ya que está sujeto a fuertes manipulaciones.

^{5/} Véase la arbitrariedad que se percibe en la determinación de estas necesidades, en S. Piñera, "Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos", CEPAL, julio de 1979.

consumidores de los bienes que venden. Desde esta perspectiva, la educación del consumidor resultaría más legítima y a lo menos tan legítima como la publicidad comercial que es moralmente aceptable, esto es, la que informa, pero no manipula. Queda en pie la posibilidad de que aun con educación sea insuficiente para guiar "correctamente" las decisiones de consumo básico. Surgirían entonces argumentos poderosos para una intervención de tipo social que complementara las opciones de consumo básico. Si la soberanía del consumidor, en algún grado llegara a constituirse en obstáculo para el desarrollo mínimo personal que se concibiera, resultaría socialmente justo limitarla en algún grado. En otro caso, sin embargo, la soberanía del consumidor resultaría plenamente válida.

I. LOS CAMINOS DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR MINIMO

La pobreza es un concepto de tipo relativo y por ello de difícil manejo. Esto ha llevado a formular precisiones en torno a los niveles mínimos de bienestar socialmente tolerables, como forma operativa de abordar el manejo de la pobreza como problema. La idea de pobreza absoluta dice relación con una calidad de vida inferior a dichos mínimos. Los principales esfuerzos nacionales e internacionales se han redirigido hacia los grupos poblacionales de pobreza crítica luego de constatarse las enormes dificultades envueltas en las propuestas de eliminación de la pobreza en general. La totalidad de las estrategias de desarrollo asumidas por los países del Tercer Mundo han perseguido, explícita o implícitamente, la superación de la miseria como uno de sus objetivos principales. Lamentablemente se ha podido verificar un avance menor al deseado. Pese a que se han registrado tasas de crecimiento elevadas entre estos países, la pobreza ha tendido a mantenerse como una situación extremadamente grave. En América Latina ha tenido lugar un aumento sustancial del producto. Las tasas anuales de expansión económica en las décadas del 50, 60 y mayor parte del 70 han sido 5.2%, 5.6% y 6.1% respectivamente. En términos de ingreso per cápita dicho crecimiento se ha expresado en tasas anuales del orden de 2.3%, 2.6% y 3.3% en los mismos períodos mencionados, lo cual ha significado duplicar, en menos de 30 años, el producto por habitante en América Latina. Si bien se logró una meta importante al reducir de 50% a 40% la proporción de la

población que vivía en condiciones de pobreza absoluta,^{6/} el número de habitantes bajo dichos niveles se mantuvo en más de 110 millones de personas. Esta realidad, sumada a los cuadros de desempleo que lógicamente la acompañan, ha provocado la reacción de numerosos especialistas que han cuestionado la estrategia de mero crecimiento (trickle-down). Algunos autores como I. Adelman y C. Morris (1973) han sostenido que ciertos procesos de expansión económica incluso han empeorado la situación de los pobres, hipótesis que no ha estado exenta de fuertes críticas, como la de D. Lal (1976), por la fragilidad de algunas conclusiones. Otros economistas entre los que se destaca M. Ahluwalia (1976), han sostenido que efectivamente puede darse un empeoramiento relativo aunque no necesariamente absoluto de los ingresos de los pobres. H. Chenery y M. Ahluwalia (1974), han postulado que la estrategia de mero crecimiento implica una opción política cual es la de otorgar igual ponderación al ingreso (bienestar) de los distintos grupos sociales. La eliminación de ciertos márgenes de pobreza, a través de privilegiar el crecimiento del ingreso de los pobres, es otra opción política tan legítima como la primera.

La constatación de la lentitud con que se resuelven las situaciones de pobreza, incluso en regiones de alto crecimiento, como la de América Latina, ha fundamentado la proposición de "crecer redistribuyendo". Cuál es la factibilidad y eficacia de dicho tipo de estrategia es algo que debe inquietar a todos, pero lo que aquí nos preocupa es otro aspecto: la lucha contra la pobreza se visualiza de larga duración cualquiera que sea la estrategia que se use, incluso con aquellas que privilegian dicho objetivo. Las causas de la miseria son muy profundas y están estrechamente ligadas a las del propio subdesarrollo. En términos inmediatos, sin embargo, la pobreza nace de dos causas:

- i) la familia pobre posee pocos recursos productivos, y
- ii) dichos recursos son mal remunerados, porque generalmente son relativamente abundantes en términos nacionales.

En general, la escasez crónica de capital en los países subdesarrollados asegura que su propiedad sea altamente rentable; resulta obvio que, por oposición, los más pobres no sean masivamente propietarios de dicho

^{6/} S. Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?" E/CEPAL/PROY.1/2, julio de 1979 (mimeo).

recurso. La distribución de la propiedad del capital físico y financiero es señalada habitualmente como una de las causas de la pobreza. Resulta evidente que mientras menos difundida esté la propiedad del recurso más escaso, más probable es que haya grandes diferencias de ingreso. Los niveles de calificación del trabajador (o el grado de inversión en capital humano) también han sido reconocidos como importantes para explicar pobreza. Se ha comprobado reiteradamente que la posesión de educación y/o entrenamiento para el trabajo hacen una diferencia de ingresos crucial.^{7/}

El funcionamiento de los mercados de bienes y factores tiene poco que ver con las posibilidades de cambio de las condiciones iniciales de propiedad, y naturalmente sí es crucial cuando se trata de los precios de los factores productivos. No cabe ninguna duda que cambios radicales de propiedad sólo ocurren mediante transformaciones políticas o crisis económicas poco frecuentes en la vida de una generación. Con ese antecedente lo más que se podría esperar de los mercados sería libre accesibilidad y buen funcionamiento, y naturalmente no se debiera aguardar que de ellos surgieran modificaciones de gran importancia en la estructura de propiedad porque los mercados no sirven para dicho propósito. Fundar grandes expectativas en torno a una solución rápida del problema de los pobres por la vía del perfeccionamiento de los mercados es, por decir lo menos, una ingenuidad. Sin embargo, tampoco se puede desconocer que mientras mayor segmentación y distorsiones se observen en la economía, más dificultades se encontrarán para solucionar o atenuar la miseria porque el producto global será menor.

Existe claridad en cuanto a los perjuicios que se derivan de la segmentación de los mercados, ya que se reduce la fluidez necesaria para el buen funcionamiento de éstos. La sociedad como un todo, pierde proporcionalmente al grado de segmentación de sus mercados, y obviamente pierden más quienes quedan en el margen de los mercados principales: casi por definición, los pobres. En el caso de los mercados de capitales, la accesibilidad discriminada al crédito y a precios diferenciados de los fondos financieros, además de impactar negativamente la productividad de las inversiones, impide una igualdad de oportunidades básicas. En cuanto a los mercados laborales,

^{7/} H. Diéguez y A. Petrecolla, Distribución de Ingresos en el Gran Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1979 y J. Rodríguez Grossi, Cambios en la Distribución de Ingresos entre personas que envejecen, Revista Estudios de Economía, N° 16, Santiago, 1981.

la desigual protección de los trabajadores, sea por sindicalización, por distorsiones derivadas de los mercados de bienes, por leyes especiales o cualquier otra causa, la situación provocada por la segmentación es de carácter similar a la del mercado de capitales. El acceso al empleo y a salarios equivalentes, además de afectar la productividad general de la economía, ayuda a mantener a sectores pobres en una situación más dramática aún que la del promedio de los pobres. La correcta operación de los mercados no puede asegurar, sin embargo, la eliminación de la pobreza. Es posible señalar que las imperfecciones del funcionamiento económico probablemente empeoren la situación de los pobres o de grupos dentro de éstos; pero las causas de la pobreza son también estructurales, esto es, provienen del marco social y cultural instituido en que opera el mecanismo de mercado o asignador de recursos.

Ninguna estrategia parcial, en el sentido que ataque sólo algunas de las causas señaladas, puede pretender terminar con rapidez la situación de miseria vigente. Por otra parte, una estrategia global requiere algunas condiciones bastante difíciles de reunir para su pleno éxito: voluntad política y poder para realizar cambios profundos, estabilidad política para asegurar permanencia de los cambios, claridad económica para aprovechar al máximo los recursos disponibles, etc. Desafortunadamente las virtudes no siempre marchan juntas por lo que es más realista considerar como normal cierta lentitud en materia de erradicación de la pobreza, y más bien como excepcionales, los casos de éxito rápido.

Bajo esta perspectiva la miseria asume dos demandas generalmente competitivas entre sí. Por una parte, la de una solución definitiva que termine con las causas de la pobreza crítica. Por la otra, la de la atenuación del drama que significa vivir hoy en una situación de miseria.

La competitividad entre ambas demandas surge por dos causas. La primera proviene de la escasez de recursos sociales o públicos que se deciden destinar contra la pobreza, y a la necesidad de optar entre inversión o consumo para los pobres, esto es, satisfacer la primera o la segunda demanda respectivamente.^{8/} La segunda, evidenciada por la práctica, porque

^{8/} Sin dudas que hay programas en que inversión y consumo deben caminar juntos (educación y alimentación de los niños, por ejemplo). Pero eso no invalida nuestro argumento de competitividad ya que en el corto plazo siempre quedan consumos críticos no realizados porque se decidió invertir y viceversa.

es probable que para auxiliar a los pobres se adopten políticas que introduzcan distorsiones en el funcionamiento económico que, por la vía de restar eficiencia productiva al sistema, retarden una solución al problema en cuestión.

Los caminos que toman los programas destinados a proporcionar un bienestar mínimo a la población responden, en consecuencia, a las dos demandas que asume la pobreza: erradicación y asistencialidad. La coordinación de los esfuerzos en ambos sentidos aparece, en conclusión, no sólo conveniente sino estrictamente necesaria para maximizar los resultados en un campo que moralmente no puede aceptar ineficiencias.

II. LAS POLITICAS DESTINADAS A ALCANZAR UN MINIMO DE BIENESTAR

Existen múltiples proposiciones tendientes a aliviar la vida de los pobres. El afán de este capítulo es el análisis de algunas de estas medidas desde la perspectiva de los costos y efectos que implican, entendidos ambos conceptos en términos más bien amplios ya que no se pretende medir procesos específicos. El marco en el que se intenta ubicar el análisis es el de la evaluación de un proyecto en el que este último es el logro de un mínimo de bienestar para la población de un país. En la medida que sea posible, se busca paralelamente colocar las políticas en un esquema de equilibrio general que permita visualizar integralmente los efectos de éstas.

Las políticas a considerar serán algunas de aquellas que afecten algunas de las causas de la pobreza o que busquen atenuar los efectos de ésta. Desde esta perspectiva se tomarán en cuenta aquellas medidas que tienen que ver con los recursos productivos en manos de los pobres y con sus precios, así como aquellas que se relacionan con sus ingresos, consumos y precios de bienes que más los afectan. Evidentemente hay ciertas políticas que pueden simultáneamente afectar más de alguno de los aspectos señalados e incluso otros que no tienen que ver con el problema en cuestión.^{9/} Justamente ese tipo de efectos interesa explicitar como parte del enfoque que usaremos.

^{9/} También es cierto que la erradicación de la pobreza requiere simultaneidad de políticas, por ejemplo, educación y alimentación en el caso de los niños, educación y oportunidades económicas para los adultos, etc. Acá se hará algún tipo de abstracción en dicho sentido analizando aisladamente las diferentes políticas.

El propósito perseguido tiene algunos inconvenientes que vale la pena señalar de antemano. A diferencia de un proyecto con objetivo delimitado, este análisis tendrá que ver con una meta ideal no cuantificada. Igual sucederá con los efectos positivos o negativos de las políticas. Ello representa una desventaja en relación a la evaluación de un proyecto específico que no se puede reparar dado el carácter de este estudio. Sin embargo, la formalización de los elementos que deben incluirse en una evaluación permite explicitar la importancia, a veces menospreciada, de algunos de ellos. Por ejemplo, la viabilidad y estabilidad política de un proyecto. Creemos que tiene por otro lado, la ventaja de ayudar a la toma de decisiones de política porque advertirá sobre aspectos económicos importantes a considerar como costos o beneficios.^{10/}

1. Mejorar la dotación o calidad de los recursos productivos en manos de los pobres

Una de las causas estructurales de la pobreza es la carencia de recursos productivos escasos en poder de los pobres. Esto es tan obvio que prácticamente no requiere mayor argumentación. El cambio de propiedad es, sin embargo, sumamente difícil en el campo social y tampoco es la vara mágica que soluciona todos los problemas. En plazos inferiores a 10 años, por ejemplo, dotar a los pobres de nuevos recursos implica casi obligadamente quitar recursos a grupos con mucho poder, derivado justamente de la propiedad de dichos recursos. En plazos mayores, es posible concebir una política deliberada de inversión en los pobres que tenga mayor viabilidad política porque no implicaría una agresión tan frontal a los grupos más ricos.

Si con fines analíticos se hace abstracción de algunos problemas, la política redistributiva de propiedad parecería la o una de las medidas óptimas para acabar con la pobreza. La imagen ingenua de esta situación

^{10/} Un aspecto técnico que se debe tener presente y que aquí no abordaremos es el de los precios sociales y el enfoque de tipo parcial que se usará en muchos de los casos que se analizarán. La realización de políticas o proyectos muy grandes puede introducir modificaciones de consideración en la situación macroeconómica de una región o país. Para considerar dicha posibilidad sería conveniente trabajar con precios sociales que incorporaran efectos como el mencionado y que se definieran a partir de un esquema de equilibrio (o desequilibrio) general. Para ello sugerimos revisar los trabajos de D. Schydrowsky de la Universidad de Boston, sobre dicho tópico.

podría darse a través de un modelo, el de distribución del ingreso de dos sectores.^{11/}

Una parte de dicho modelo es extremadamente conveniente para el punto que nos preocupa. Se asume la existencia de dos grupos sociales cada uno dueño de un factor productivo, capital ^{12/} y trabajo, que sirven para producir dos bienes X e Y (el primero más intensivo en trabajo que el segundo en cualquier oportunidad). Es posible decir que las personas, al demandar bienes X e Y, demandan en realidad trabajo (L) y capital (K). Imaginemos que los mapas de preferencias de ambos grupos por X e Y son similares.^{13/} El gráfico 1 muestra la dotación de K y L en la economía. K_0 es de propiedad de uno de los grupos y L_0 , del otro.

El equilibrio económico inicial (A y B), indica que hay una relación tal de precios de factores ^{14/} que los dueños del capital alcanzan un nivel U_6 de bienestar y los propietarios del trabajo, un nivel U_1 de bienestar. Si mediante un proceso redistributivo, una proporción de K_0 fuera transferida a los trabajadores el ingreso en manos de éstos se incrementaría a $C + \beta K_0$, mientras que el de los dueños del capital se reduciría a $(1 - \beta) K_0$, ambos expresados en términos de capital. De esta forma el bienestar de los trabajadores subiría a U_2 y el de los propietarios del capital bajaría a U_5 .^{15/} Si socialmente aparece más beneficioso aumentar el bienestar de los primeros incluso a costa de sacrificar a los segundos podemos decir que la nueva situación involucraría mayor bienestar social que la inicial. Formalizamos diciendo que:

$$(1) \quad w_L U_1 + w_C U_6 < w_L U_2 + w_C U_5, \text{ para}$$

$$(2) \quad w_L > w_C, \text{ y}$$

^{11/} Ver H. Johnson, Teorías de distribución del ingreso; J. Rodríguez G., "El modelo de dos sectores", DECON, Universidad de Chile, 1979.

^{12/} Puede englobarse en capital otro recurso como tierra sin que se modifique el análisis.

^{13/} Ello no introduce sesgos graves en este análisis.

^{14/} $\text{tg } \alpha = \frac{\text{Salario del trabajo}}{\text{Precio de uso del capital}}$

^{15/} Para facilitar el análisis se están asumiendo equilibrios fáciles en el sentido de que el paso de A y B a C y D no involucra cambios de precios de bienes ni de factores (elasticidades ingreso unitarias y funciones de producción homogéneas de grado 1). Esto implica que $A + B = P = C + D$.

(3) $w_L + w_C = 1$, donde

w_L, w_C = ponderaciones sociales atribuidas al bienestar de los diferentes grupos

U_i = niveles de bienestar ("i" indica el nivel).

Una visión más realista del problema planteado sugiere, sin embargo, distinguir dos grandes alternativas e incorporar a lo menos, tres variables, al análisis de la política redistributiva. Las alternativas, que no son excluyentes, son i) redistribuir o socializar el capital existente o ii) redirigir la formación de nuevo capital hacia los grupos pobres. Las variables a incorporar en el análisis son la gestión del recurso productivo, la estabilidad y viabilidad política, y el diferencial de ahorro entre grupos ricos y pobres. Señalemos brevemente el porqué de estas variables. La gestión del recurso productivo es importante porque los grupos pobres carecen de experiencia y conocimientos necesarios para manejar empresas, de tal forma que o no asumen ellos la gestión del recurso transferido, o se entiende que debe existir un proceso de ajuste y aprendizaje donde probablemente se reduzca la productividad del capital.^{16/} En nuestro gráfico ello podría significar que los trabajadores no alcanzarían de inmediato el nivel U_2 (supongamos que el grupo dueño del capital sigue manejando con la misma eficiencia previa sus propios recursos, lo que no es tan claro dependiendo del tipo de proceso social usado para redistribuir propiedad).^{17/}

La estabilidad y viabilidad política son elementos obvios y que en términos de la evaluación de un proyecto indican uno de los riesgos de éste.

Finalmente, el problema de la tasa de ahorro de los pobres es también otro elemento a considerar por los posibles efectos depresivos que sobre el ahorro nacional produzca la redistribución de la propiedad.^{18/} Ello tiene obvias consecuencias sobre el flujo global de ingresos futuros que tendería a ser menor al que habría existido de no ser por la redistribución.

^{16/} Se sostiene esto porque el manejo de empresas requiere de disposición al riesgo, experiencia y conocimientos, todos ellos recursos escasos que ni los pobres ni personas ajenas a dicha actividad tienen por qué poseer.

^{17/} Bien podría ocurrir que también cayera el nivel de bienestar de los dueños del capital por baja en sus productividades dado el proceso social redistribuidor.

^{18/} Dependiendo del tipo de proceso redistribuidor, la tasa de ahorro de los ricos también puede caer.

Se está, en consecuencia, en condiciones de expresar el valor presente de las distintas alternativas de la siguiente manera y bajo dos grandes opciones posibles:

a) La transferencia de propiedad de capital ya existente

Se asimilará, en la siguiente fórmula, el bienestar con el ingreso recibido, consciente de los problemas que se han señalado en la introducción.

$$(4) \quad VP = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\theta_t}{(1+i)^t} \left[(w_L (Y_{Lt} - Y_{Lo}) - w_C (Y_{Ct} - Y_{Co})) - P_k (\alpha_C (Y_{Ct} - Y_{Co}) - \alpha_L (Y_{Lt} - Y_{Lo})) \right]$$

donde:

w_L, w_C = ponderaciones ya definidas

Y_{Lt}, Y_{Ct} = niveles de ingreso de los grupos sociales en el año t

i = tasa social de descuento

θ_t = probabilidad de que, al año t, siga vigente la redistribución de la propiedad

α_C, α_L = propensiones marginales a ahorrar de los dos grupos (debieran ser variables, pero por simplificar se asumen fijas)

P_k = precio social de la inversión.

El primer conjunto de términos representa la valoración social actualizada del cambio en el flujo de ingresos en favor de los grupos pobres. Si la situación fuera tal como en el gráfico 1 las diferencias de ingreso serían βK_0 . Sin embargo, la expresión sería más compleja por los problemas de eficiencia que podría haber envueltos si también hubiera gestión por parte de los pobres de los recursos productivos y/o problemas con la productividad del grupo propietario debido al proceso de redistribución. El elemento θ_t indica la probabilidad de que el proceso de cambio de propiedad aún esté vigente al año t.

El último conjunto de términos, suponiendo que $\alpha_C > \alpha_L$, descuenta la pérdida social por la menor inversión que habría al caer el ahorro debido al cambio.^{19/} Si debido al traspaso de propiedad la reacción de los grupos previamente propietarios es contractiva en cuanto a inversión, ello también

^{19/} No se incluye costo de administración del proyecto.

debiera incluirse en la expresión general.^{20/} Es el tipo de proceso de traspaso de propiedad, sin embargo, el que determinará las características de la reacción de los grupos perjudicados ya que ella dependerá de las expectativas que estos grupos se formen respecto de las reglas del juego futuro.

b) La redirección de la formación de recursos hacia los pobres

Transferir propiedad sobre recursos nuevos aminora sustancialmente el problema político mencionado en la alternativa recién descrita aunque supone decisión y suficiente poder como para hacerlo. Conlleva otros, sin embargo, que corresponde precisar. En primer lugar, la cantidad de recursos nuevos potencialmente transferible es sustancialmente inferior al stock de recursos existente, lo cual significa una menor espectacularidad potencial de la política. En segundo lugar, bajo qué forma productiva se transfieren estos nuevos recursos es una pregunta crucial. En tercer lugar, quién administra estos recursos es otra cuestión de primer orden.

El primer aspecto involucra un problema adicional al de identificar a los más pobres, cual es el de decidir cuáles, de entre ellos, se beneficiarían con un monto de recursos que es muy limitado. Este es un elemento tan importante, como que la asignación de recursos frescos bajo la forma de nuevas empresas a un grupo de pobres parecería poco probable, porque ello involucraría beneficiar realmente a muy pocos. Sin embargo, es una posibilidad que no se debe descartar, especialmente si se piensa en modalidades de préstamo y no de regalo. Si se tratara de abrir el acceso al financiamiento de un capital, la perspectiva de la política cambia sustancialmente.

El segundo aspecto también resulta clave. La inversión en capital humano, básicamente en educación, es una forma de transferir recursos productivos nuevos, pero como caso totalmente distinto al traspaso de tierra o de capital físico. Sin embargo, conceptualmente todos estos casos tienen en común la característica de constituir transferencias de activos productivos y pueden ser englobados analíticamente bajo un mismo prisma. Es

$$\underline{20/} \text{ Habría que agregar: } - \sum \frac{Y_{Ct} (\alpha_C - \alpha_{C'})}{(1+i)^t} P_k \cdot \theta_t \text{ expresión}$$

que indica la menor inversión que se produciría por el efecto señalado. $\alpha_{C'}$ es la nueva propensión marginal al ahorro de los grupos originalmente propietarios, supuestamente $\leq \alpha_C$.

indudable, por otra parte, que desde la perspectiva de evaluar políticas dichas opciones deben distinguirse. Ello es obvio por tratarse de activos diferentes que involucran problemas distintos, por ejemplo, de gestión.

Finalmente, y tomándonos de lo último, el problema de la administración de los nuevos activos, especialmente del capital o tierras habilitadas, es determinante para evaluar el valor presente del flujo de beneficios que se derivaría de traspasos de recursos. Se ha reconocido que el aprendizaje de un nuevo rol tan complejo como el de empresario toma tiempo, lo que significa un período inicial en que el capital rinde menos que en condiciones normales. Desde esta perspectiva la administración de los recursos asume una enorme importancia económica que se debe considerar en la evaluación.

Si se deja por un momento de lado esto último, se puede intentar formular la conceptualización de costo-beneficio de las diferentes alternativas aquí comprendidas. El financiamiento inicial de los nuevos recursos, esto es el aspecto de política fiscal, es un tema aparte que por su particular complejidad y porque constituye una preocupación general a prácticamente todas las políticas de pobreza no será tratado aquí. Sí se considerará la diferencia que hace una donación versus un préstamo.

i) Tratándose de recursos productivos tenemos dos casos generales. Por una parte, aquel en que se posibilita el financiamiento de un proyecto. Por la otra, aquel en que se concede o permite el usufructo y explotación de un recurso concreto, por ejemplo, tierra. Ambas líneas implican tipos de organización y problemas diferentes que debieran considerarse en la evaluación.

En el primer caso, se trata de una política que bien podría estudiarse al tratar la segmentación del mercado de capitales. La otorgación de financiamiento o el proporcionar garantías o avales para la obtención de créditos son medidas que calzarían perfectamente dentro de una política de acceso al mercado de capitales para grupos pobres. No deja de ser interesante, en ese sentido, encontrarse con políticas que multilateralmente apuntan a solucionar problemas difíciles, ya que se constituyen, por ese hecho, en políticas de alta eficiencia. Contrapesar la segmentación del mercado de capitales y al mismo tiempo actuar sobre una causa estructural de la pobreza, cual es la ausencia de propiedad del recurso escaso en manos de los pobres, es un mérito indiscutible de una política.

La otorgación de financiamiento, con un fondo inicial recuperable de T, puede expresarse en términos de proyecto como sigue:21/

$$(5) \quad VP = T_0 \left(w_L \rho \sum_{t=1}^{\infty} \frac{E^t}{(1+i)^t} - w_J (1 - \alpha_J) - P_k \alpha_J \right) + T_0 \frac{\beta}{(1+i)^n} \cdot \left(w_L \rho \sum_{t=n+1}^{\infty} \frac{E^t}{(1+i)^t} - 1 \right) + T_0 \frac{\beta^2}{(1+i)^m} \left(w_L \rho \sum_{t=m+1}^{\infty} \frac{E^t}{(1+i)^t} - 1 \right)$$

donde:

- T_0 = fondo inicial financiado con recursos fiscales
- w_L, w_J = valoración social del ingreso de los grupos pobres, L y grupo J
- ρ = tasa anual promedio de ganancias sobre la inversión
- N = debiera tender a ∞ , pues el acceso al capital debiera cambiar no sólo las posibilidades del recipiente inmediato sino el de su descendencia
- E^t = función de eficiencia en el tiempo del nuevo empresario. A medida que t crece, E^t tiende a 1
- i = preferencia social intertemporal
- α_J = tasa marginal de ahorro del grupo J
- P_k = precio social de la inversión
- β = tasa de recuperación del préstamo
- $n, m \dots$ = fecha en que se vuelven a prestar los fondos recuperados.

La expresión (5) contempla, en el primer término, el valor actualizado del flujo de ingresos derivable hacia los grupos beneficiados por el financiamiento T_0 . De éste se descuenta la pérdida social por el consumo y por la inversión no realizados debido al financiamiento tributario de T_0 que afectó al grupo contribuyente J. El segundo término y los sucesivos, resaltan el beneficio social derivable de los nuevos préstamos que se podrían realizar con la recuperación (parcial o total) del crédito, descontando dicho monto de los beneficios del primer grupo que devuelve T (esta devolución se pondera por $w = 1$ ya que se supone que el grupo en cuestión superó

21/ No se ha considerado, por simplicidad, el costo de administración del proyecto, pero ello debería hacerse en caso de una evaluación específica.

marginalmente la línea de pobreza que preocupa al decisor de política).

La posibilidad de ampliar periódicamente el fondo de préstamo, por ejemplo incorporar todos los años un nuevo monto T , obligaría a repetir la expresión (5) todas las veces que se estimara necesario, actualizando obviamente los nuevos términos toda vez que representan dineros vigentes en períodos distintos del inicial. Cada una de estas expresiones debería calificarse, sin embargo, de acuerdo a algún criterio de factibilidad política según sea el caso.

La posibilidad de utilizar el fondo T u otro ampliado $Z = \sum_{t=0}^M \frac{T_t}{(1+i)^t}$ (M = período definido por la política) como garantía o aval, permitiría algunas variantes de los casos analizados. Sin embargo, estrictamente hablando ésta constituiría una política de acceso al mercado de capitales más que de transferencia de recursos nuevos, por lo que se la debería tratar bajo el rótulo al cual corresponde.

En el caso de concesión de la explotación y usufructo directo de un recurso concreto, la expresión (5) no debiera sufrir modificaciones de importancia. El valor del recurso puede asimilarse teóricamente a T_0 y el financiamiento tributario del mismo puede suponerse semejante a los casos anteriores. Sí podría haber diferencias en la administración del sistema de ayuda aunque no necesariamente tan grandes como a priori pudiera creerse. Si bien es cierto que la organización de un sistema financiero, para los primeros dos casos, es totalmente distinta al montaje de un sistema de asesoría técnica y empresarial ad-hoc a los proyectos concretos que se conceden, es posible postular que el óptimo para el éxito de los proyectos asumidos por los pobres, requiere de instituciones de apoyo relativamente similares, cualquiera sea la forma del beneficio que estén recibiendo los pobres. Cómo puede asegurar un sistema financiero para los pobres que el beneficiado por un préstamo de inversión tendrá éxito en su proyecto sino preocupándose de que éste tenga acceso a asistencia técnica. La misma pregunta se puede hacer a un sistema de asistencia técnica agraria, por ejemplo, que no trate de asegurar que sus asesorados tengan acceso al mercado financiero o de la comercialización del producto. No se está insinuando que el Estado o quien esté trabajando al servicio de los pobres debe asumir las tareas que van desde el financiamiento de un proyecto hasta la venta del producto, pero sí que debe preocuparse que todos esos aspectos están

asequibles para los que llevan adelante los proyectos so peligro de que éstos fracasen por algún cuello de botella que habría sido evitable o predecible.

ii) Uno de los proyectos en que se pueden invertir algunos recursos financieros, es en la formación de capital humano. Económicamente ello significa que un individuo se hace propietario de un recurso relativamente escaso cual es el conocimiento de cierta lógica, técnica y destrezas específicas, que son valoradas positivamente en el terreno productivo. Aparentemente esto sería un caso muy diferente a los recientemente analizados, pero en realidad, desde la perspectiva del costo-beneficio no encontramos distinciones abismantes.

En primer lugar, y tomando como referencia la ecuación (5), un cierto fondo T_0 es necesario para permitir la educación de un grupo de individuos. Si estos recursos son donados o prestados a los educandos es una decisión política tal cual la que se hace cuando se financian otros proyectos a los pobres o se les permite acceder a tierras u otras empresas específicas. Hay ciertos niveles educativos, aquellos que la sociedad estima y obtiene que sean realmente obligatorios, que pasan a constituir consumo en vez de inversión. Dado que todas las personas logran dicho nivel de instrucción éste deja de ser recurso escaso y su valor económico, como factor productivo, se reduce considerablemente. Dicha educación básica no puede considerarse dentro de programas de ayuda a los pobres en cuanto transferencias de recursos productivos, aunque sí por cierto como otro tipo de ayuda. Esto es también válido para todos los recursos productivos ya que si, por ejemplo, el capital fuera relativamente superabundante su valor económico también sería bajo. Este valor se refleja directamente en ρ , en la fórmula (5), que indica la rentabilidad de la inversión. El problema de la administración del recurso capital humano es asociable a la experiencia y resulta claro que ésta va aumentando con el tiempo de tal modo que sólo después de un período de trabajo se logra un dominio razonable de una profesión estudiada previamente al desempeño de la misma. La función de eficiencia E^t , también es dependiente del tiempo de experiencia en el manejo de una empresa, de modo que, en esencia, puede señalarse que la expresión general (5) en estos términos no debiera cambiar. Es posible, obviamente, sofisticar E^t , pero conceptualmente, que es el nivel al que interesa discutir en esta ocasión, no se ganaría mucho. La siguiente expresión, que descuenta el

valor social del consumo y de la inversión no realizadas debido al financiamiento tributario ad-hoc de este proyecto,^{22/} sigue vigente.

Finalmente, si se recurre al expediente del préstamo y de la constitución de algún fondo de educación, las restantes expresiones son esencialmente similares.

Se podría argüir que de la educación se derivan beneficios sociales no considerados en ρ . Si ello fuera valorado por el decisor de políticas, debiera incorporarse algún premio por dicha situación, pero resulta evidente que sería de dificultosa cuantificación.

En suma, pese a que a priori pudiera pensarse que proyectos tan disímiles como financiar una nueva empresa, agraria o no, o una inversión en capital humano, daría lugar a formas de evaluación muy diferentes, se puede constatar que el marco general de análisis costo-beneficio permite tratarlas de manera prácticamente similar. No cabe dudas que al nivel de detalle la expresión (5) puede complejizarse bastante para dar cabida a particularidades de cada tipo de proyecto, pero tal como se presenta permite dominar los aspectos que, a nuestro juicio, son centrales en las diversas alternativas expuestas.

2. Políticas de ayuda a través de la intervención sobre diferentes precios

La identificación del problema de la pobreza por la vía de los precios que afectan la economía de los pobres puede conducir a políticas que traten de alterar dichos valores con consecuencias bastante confusas.

En una economía monetizada todos los bienes económicamente significativos tienen precio. Sólo en una economía de mercado, sin embargo, es posible visualizar con nitidez el rol que éstos cumplen. En sistemas económicos de mercado es posible señalar que la asignación de recursos está definitivamente influida por los precios. Los precios constituyen la fuente de información económica más importante para los decisores privados, y en gran medida también lo son para el decisor público. Este último, como cualquier otro agente económico, ajusta sus recursos a sus preferencias (las del Gobierno) y a los precios de los bienes y servicios. Su función de bien público constituye una de sus preferencias y actúa por residuo (acción

^{22/} Si el proyecto se financia contra recursos públicos que de todo modos se habrían recaudado, esta pérdida debiera valorarse de otro modo.

subsidiaria) y/o porque se le atribuye alguna responsabilidad exclusiva (acción propia), cualquiera de los casos ideológicamente determinados. Su tarea como consumidor o productor está sujeta a los mismos parámetros y variables a las que se someten los demás agentes económicos, naturalmente que distinguiendo su particularidad y especificidad, como también hay que hacerlo con las familias y empresas privadas.

La constatación de que decidimos comprar y vender millones de artículos y servicios diferentes basándonos en los precios de los bienes nos debiera permitir comprender su importancia. Cómo se informa un productor si su bien es apetecido o rechazado por el público, o cómo decide la tecnología más apropiada para producir. Cómo decidir si invertir en A o en B, o quizás consumir en vez de invertir. Cómo conseguir mayor ahorro para financiar proyectos supuestamente rentables, y se podrían seguir señalando casos y casos de decisiones cotidianas que sin los precios como unidades de información, serían terriblemente más difíciles de lo que habitualmente son.

Resulta obvio, en consecuencia, y ya lo hemos señalado, que los pobres, como todo el mundo, se ven afectados por los precios. La dotación de recursos con que ellos cuentan, su trabajo, su educación, algún otro recurso productivo, están sujetos a precios, al igual, por supuesto, que los bienes y servicios que necesitan comprar para consumir. La tentación de alterar dichos valores, para beneficiarlos como grupo social, resulta muy atractiva si no se entienden las consecuencias económicas de manipular los precios. Toda vez que se baja un precio, dependiendo de las elasticidades de la oferta y de la demanda, aumenta la cantidad demandada y disminuye la ofrecida. Sólo en casos realmente rarísimos no ocurre lo anterior y si bien en el corto plazo ocasionalmente se detectan ciertas inelasticidades tanto en las ofertas como en las demandas, en el largo plazo todo es más flexible, esto es, la afirmación respecto a los cambios en las cantidades demandadas y ofrecidas cobra mucha mayor validez.

Los precios son un resultado, un reflejo de algo, y modificándolos se altera el mensaje que contienen. En mercados competitivos los precios reflejan escasez relativa. En mercados no competitivos o intervenidos los precios pueden reflejar otras situaciones no óptimas. Si la eficiente asignación de recursos es uno de los objetivos sociales, la corrección de precios no competitivos puede ser positiva, mientras que la alteración de otros que sí reflejan escasez, puede constituir un profundo error.

a) Los controles de precios

Corresponde examinar con más detalle diversas situaciones tanto por el lado del tipo de mercado que se afecta como por el lado de la forma de manipular el precio en cuestión.

En el gráfico 2 (ver anexo) la fijación de un precio P_1 por debajo de P_0 que equilibraría el mercado del bien q , que es competitivo, determinaría un nivel de oferta y venta q_1 , menor al de equilibrio, permaneciendo un monto $q_1 q_2$ de exceso de demanda insatisfecha.^{23/}

Es claro que el resultado logrado sería que la población, en su conjunto, consumiría menos q que antes, cuando el precio era más alto. Sería posible, aunque no necesariamente probable, que los grupos pobres logaran acceso al consumo de q al precio P_1 , pero dicho resultado no sería gratis para la sociedad en su conjunto. Más aún, se podría pensar que aun si los grupos pobres logaran adquirir q , sería posible para ellos revenderlo a un precio mayor que P_1 e incluso que P_0 , a personas de altos ingresos que no se beneficiaron del racionamiento programado o de facto. De tal forma que, incluso en el caso de que los pobres adquirieran q al precio bajo, no necesariamente lo consumirían.^{24/} Si este fuera el caso, ¿cuál es el costo de la política? El área bajo la curva de demanda representa la "disponibilidad a pagar" por el bien q por parte de los consumidores. La cantidad no consumida, pero demandada, de q_1 a q_2 , debiera valorarse según la disponibilidad a pagar de quienes no tuvieron acceso inmediato a él. Un análisis convencional diría que la pérdida social neta, resultado de la fijación de precios, sería el triángulo CBD, que representaría la diferencia entre el bienestar perdido por la disminución del consumo de q_0 a q_1 (área bajo la curva de demanda) y el valor de los recursos productivos liberados debido a la menor producción (área bajo la curva de oferta). Sin embargo, el problema que nos preocupa es complicado y requiere, por lo tanto, un análisis más fino. En primer lugar, no resulta claro quiénes dejan de consumir q bajo la curva de

^{23/} Si se tratara de un monopolio en la venta de q , la fijación de precios podría resultar beneficiosa.

^{24/} Si alguien argumentara a favor de la política en términos del beneficio logrado por los pobres por la reventa del bien q , por qué no usar la política de traspaso directo de dinero en vez de alterar y enredar un mercado específico.

demanda. En el gráfico 2 se supone 25/ que corresponde a la demanda de quienes se ubican en el tramo correspondiente a $q_1 q_e$, pero ello no tiene por qué ser así si hay racionamiento ni si además, se les permite a los pobres ubicados en el tramo $q_e q_2$, el acceso a q_e , en cuyo caso habrá más personas aún que dejarán de consumir q en el tramo $\frac{0q_e}{0q}$. 26/

En segundo lugar, estamos suponiendo ponderaciones diferentes para los ingresos (los consumos, en verdad) de los distintos grupos sociales, en cambio el enfoque más tradicional, el de triángulo BCD, asume $w_i = 1$ para todos los i .

Intentemos representar esta situación en el gráfico 3 (ver anexo). Sólo para simplificar imaginemos el siguiente caso: el gobierno fija el precio en P_1 con lo que la cantidad ofrecida se reduce a q_1 . El gobierno adquiere la cantidad $q_e q_2$, y la vende entre los pobres de ese segmento de la curva de demanda, dejando disponible para el resto del mercado la cantidad q_3 . Supongamos que dicha cantidad es adquirida justo por las personas que demandan en el tramo $\frac{0q_3}{0q_2}$, con lo cual le estamos otorgando la posibilidad de consumir el bien precisamente a aquellos que tienen mayor disponibilidad a pagar. Convengamos que cualquier otra situación importaría una pérdida social o mayor (si se pondera todo por 1) o igual (si se pondera inversamente al ingreso, que imaginemos está representado precisamente por la disponibilidad a pagar por q).

El beneficio social estaría representado por el excedente socialmente ponderado de los consumidores pobres (el tramo $\frac{q_e q_2}{0q_2}$, esto es $(1/2 \frac{P_0 P_1}{P_0 P_1} \cdot \frac{0q_e}{0q_2} \cdot w_L)$ que es exactamente igual, si no consideramos w_L , al triángulo HID que corresponde a una parte del excedente de los productores del cual ya no gozan por la baja del precio. En suma, el beneficio social bruto sería básicamente una transferencia de excedentes si ponderáramos todo con $w_i = 1$

25/ Se supone que el precio subiría hasta C porque la cantidad ofrecida cae a q_1 . En un mercado negro perfecto ello sería cierto, pero aquí se asume que la autoridad combate el mercado negro.

26/ Por conveniencia se está asumiendo una distribución muy nítida de la población bajo la curva de demanda. Ello evidentemente no es tan claro, y en ningún caso puede ser exacto ya que si el precio de un bien baja, los mismos que lo estaban consumiendo aumentarían la cantidad demandada del mismo con mucha seguridad. Tengamos este desarrollo básicamente como una aproximación.

En este caso la pérdida social neta sería la figura HDBG, esto es, incluyendo el beneficio HID que sería una mera transferencia.^{27/} Si incorporamos ponderaciones sociales distintas de 1 tendríamos la ecuación (6) que representa el Beneficio Social Neto por un solo período:

$$(6) \quad BN = (w_L - w_C) HID - w_C(FDB + HDF) - CBF - w_i HGC + (w_C - w_C) P_o P_1 IH$$

En la ecuación (6), el primer término representa la ganancia social de transferir excedente del sector empresarial al pobre. El segundo, refleja la pérdida social del excedente que el productor ha dejado de percibir.

El tercero, el excedente perdido por los consumidores del nivel inmediatamente superior al de la línea de pobreza, y ponderado por 1. El penúltimo, es la pérdida de excedente de consumidores intermedios. Finalmente, la ganancia cero de la transferencia de excedente entre empresarios y consumidores de altos ingresos.

Siempre es posible argumentar que w_L es muy alto y que w_C es muy pequeño, pero independientemente de ello es fácil constatar que tendrían que ser enormemente desiguales para que de la política asumida no hubiera efectivamente una gran pérdida social neta, como se puede esperar de la ecuación (6).

Se podría presentar la ecuación (6) en términos de un flujo si la medida fuera permanente con lo que se obtendría el valor presente del beneficio o perjuicio social neto de la medida.^{28/}

Naturalmente que se podría conjugar una fijación de precios con otras condiciones y probablemente la situación descrita sea un tanto forzada, no obstante refleja muy bien las distorsiones que dichas intervenciones provocan. Otros casos, bajo modalidades diferentes, generarán distorsiones de diferentes tipos a las aquí vistas, tales como deterioro en la calidad del producto, colas, mercado negro, etc., pero resulta imposible concebir que las presiones económicas derivadas de las escaseces relativas reales

^{27/} HFD = excedente del productor no aprovechado por nadie; FBD = excedente del productor perdido al caer la producción; FBC = excedente del consumidor perdido al caer el consumo por la caída en la producción; HFCC = excedente del consumidor perdido por racionamiento en el consumo debido al acceso de los pobres al consumo de q.

^{28/} Podría representarse la ecuación (6) con precios y cantidades para efectos de medición. No se ha hecho sólo por simplicidad.

no afloran por algún lugar si se les está vedado hacerlo a través de los precios, como sería natural en un mercado libre.

El subsidio es otra alternativa a la fijación de un precio. Tratemos de lograr los mismos objetivos pretendidos en el caso recién visto, pero en vez de fijar el precio en P_1 , imaginemos un subsidio equivalente a "s" por unidad de q producida, lo cual significa que la curva de oferta se desplaza paralelamente hacia abajo en una distancia s . Asumamos que dicho s es tal que el precio baja hasta P_1 y se produce q_2 . El gráfico 4 (ver anexo) retrata la situación deseada.

En términos simples, el gobierno debiera cancelar el área P_1CDE por concepto de subsidio ($s \cdot q_2$) mientras los consumidores disfrutan de un mayor excedente neto equivalente al área P_0ACP_1 . En suma, la ecuación (7) refleja el beneficio (o perjuicio) social neto del subsidio a la producción.

$$(7) \quad B.S. = P_0ABP_1 \cdot W_j + ABC \cdot W_L + W_c \cdot P_0ADE - W_i \cdot P_1CDE$$

El primer término representa el beneficio neto logrado por la población "j" que ya consumía q antes de la baja del precio. El segundo refleja el beneficio neto obtenido por la población pobre ^{29/} que antes no consumía q . El tercero señala el nuevo excedente neto recibido por los productores valorado a W_c . De dichos beneficios se descuenta el costo de la medida, que constituyen recursos fiscales financiados por el grupo social "i".^{30/} Es evidente, al igual que en el caso anterior, que los beneficios y costos dependen mucho de las respectivas elasticidades de las curvas de demanda y oferta. Sin embargo, en el caso que las ponderaciones fueran iguales a 1, los costos involucrados serían superiores a los beneficios (costo neto equivaldría a DCA). Sólo con una alta apreciación especialmente de W_L para el beneficio ABC ,^{31/} y con una baja apreciación del valor de los recursos fiscales (lo que suena irreal) sería posible dar vueltas el signo negativo de la ecuación (7).

^{29/} La asociación sector poblacional a ubicación en la curva de demanda es una mera aproximación. Supongamos que hay mecanismos que permiten inflexibilizar la demanda del grupo j a partir de q_e , y que se posibilita el acceso del grupo pobre a q de la manera descrita.

^{30/} Si esto último resulta ambiguo debiera precisarse el origen general de los recursos fiscales desde el punto de vista de su progresividad.

^{31/} Es muy probable que $W_j < 1$ dado que dicho grupo no aparece, en principio, como pobre.

En cualquier caso, el análisis tradicional, sin ponderaciones diferentes de l , señala que esta última medida sería más conveniente 32/ (o menos perjudicial, según sea el caso) que la fijación de precios previamente analizada. En efecto, es fácil comprobar que el triángulo DCA del gráfico 4, está contenido en el área HDBG del gráfico 3, esto es que constituiría un costo menor. Esta conclusión, que una fijación de precios es peor que un subsidio a la producción vendida, difícilmente cambiaría por efecto de introducir ponderaciones diferentes por grupo social. En primer lugar, el único término positivo de (6) $HID \cdot W_L$, es idéntico a $ABC \cdot W_L$ en (7). En segundo lugar, el costo bruto del subsidio, $P_1 CDE \cdot W_i$, tiene varios componentes que son meras transferencias a grupos sociales diversos: $P_0 ADE$ a los antiguos consumidores de q . Ello significa que, salvo que los impuestos para financiar el subsidio proviniesen de sectores populares (en que $W_i \approx W_L$) y que transfiriera a sectores muy ricos (W_c y W_j muy inferiores a W_L), gran parte de dicho costo bruto se devolvería en la práctica a los contribuyentes. Restaría como costo neto DCA, geométricamente menor, como hemos señalado, al costo neto de la fijación de precios. Ello significa que sólo en el caso de un sistema tributario muy regresivo, o de situaciones monopólicas claras podría discutirse que un subsidio a la producción es mejor, o menos malo, que un control de precios.

La práctica muestra que los controles de precios, en economías que utilizan el mercado como mecanismo asignador de recursos, son bastante habituales. Pese a la claridad teórica existente en torno a dicho sistema de intervención estatal en la economía, las fijaciones de precios por diversos motivos, entre los que se cuentan la facilidad administrativa para hacerlo, la ilusión de beneficio popular, etc. constituyen una realidad importante especialmente en los países subdesarrollados. Esto ocurre tanto en los mercados de bienes como en los de factores productivos. Entre las razones para fijar precios en los mercados de bienes las hay desde la de permitir el abastecimiento de productos básicos a los sectores populares, hasta la de que el producto debe ser barato porque proviene de alguna riqueza nacional, no obstante su valor internacional sea muy alto. También se suele argumentar en relación a ciertos precios considerados "claves" para el control de inflaciones por el lado de los costos.

32/ Aunque no la más conveniente.

En el mercado de factores productivos esta última argumentación es importante, por ejemplo para el control de la tasa de interés, así como se dan razones de tipo social y humanitarias para justificar salarios mínimos.

En cuanto al mercado de bienes, los ejemplos analizados son bastante ilustrativos porque lo que allí interesaba mostrar era el acceso de ciertos grupos al consumo de un bien q. Sería posible, aunque no creemos necesario hacerlo, desarrollar otros casos, por ejemplo, el del bien con precio inferior al internacional que implica una pérdida neta para el país en su conjunto.

Preferimos avanzar hacia el mercado de factores teniendo en vista la argumentación de favorecer a los pobres mediante control de precios.

i) El mercado de capitales. Detengámonos en el mercado de capitales con una política de crédito barato con objetivo de inversión. Imaginemos que el gobierno ha fijado la tasa de interés "i" a un nivel menor al de equilibrio, con la esperanza de que los pobres puedan acceder al crédito.^{33/} Sin embargo, el acceso al mercado de capitales en condiciones de racionamiento, como sería el caso mencionado, es mucho más difícil aún para los pobres partiendo por el hecho que son pobres y que no tendrán con qué avalar los créditos. Es relativamente conocido este problema como para pensar en serio en una política como la anterior, si ella se diera en forma aislada. Normalmente la política en cuestión ha desembocado en programas crediticios especiales y subsidiados para sectores pobres, que con todos los problemas que se quiera, son habitualmente más eficaces que una política como la inicialmente señalada.

Si por un instante dejamos de lado el objetivo antipobreza, recordemos que una política de control sobre la tasa de interés por debajo de su equilibrio conduce inevitablemente a un racionamiento y que éste está sujeto a influencias y presiones difíciles de aludir. Normalmente, en condiciones de racionamiento crediticio, se acentúa la segmentación del mercado y se financian proyectos subóptimos con lo cual la eficiencia económica general se resiente. En estas condiciones, la política inicialmente mencionada resulta tan ingenua que poco sentido tiene el evaluarla en función de un

^{33/} Este es un ejemplo de política fácil de probar subóptima si no fuera acompañada de otras medidas.

proyecto antipobreza. Impongámonos en consecuencia, otro estadio, en el que la política sea libertad de precios en el mercado de capitales y un programa especial de crédito subvencionado para los pobres, financiado contra el Presupuesto Fiscal. En este caso debemos considerar por separado las respectivas estructuras de demanda de los grupos pobres y no pobres por recursos financieros para invertir. Recordemos que hemos asumido que los pobres no tienen acceso al mercado de capitales por carecer de garantías, patrimonio, etc.

Ello significa que es posible que tengan proyectos muy rentables (privadamente considerados), pero que no son capaces de conseguir financiamiento en el mercado normal. El gráfico 5 (ver anexo) muestra a la izquierda el mercado de capitales en que la curva de demanda por fondos de inversión 34/ DNP, excluye la demanda de los pobres, debido a la segmentación. En su derecha, se refleja la demanda de los pobres y se supone una línea de crédito a interés i_g , subsidiado, menor que i_o , la tasa de interés de equilibrio en el mercado normal. Los costos de la política son de dos tipos. El primero, es el del financiamiento fiscal de la línea de crédito para los pobres. Si se tratara de un financiamiento ad-hoc su costo habría que considerarlo de acuerdo a la ponderación social y al desincentivo al ahorro que se atribuye a los grupos que tributan. Si, en cambio, se tratara de recursos públicos distraídos de otros usos, su valor estaría dado por el beneficio social dejado de producir. El segundo tipo de costo tiene que ver con el mercado de capitales mismo. Los proyectos financiados de los pobres pueden dividirse en dos grupos: aquellos que, de no haber segmentación, habrían competido por el financiamiento con proyectos de los no pobres ($i_g C$ en el gráfico 5); y aquellos que sólo fueron aprobados debido al subsidio (C D en el gráfico 5).

En el gráfico 6 se han agregado las dos curvas de demanda y la oferta se ha ampliado en I_p que es el monto de financiamiento fiscal.35/ El punto de equilibrio en el gráfico, Z, no ocurre en la realidad sino que se da una situación híbrida que ya conocemos: un conjunto de proyectos que se llevarán a cabo. $\frac{i_o}{Y}$ en el gráfico 6 (o $I_o + i_g C$ en el gráfico 5) cumplen con la

34/ Esta es una separación analítica de la demanda por crédito para otros fines.

35/ Se asume dicho monto como fijo aunque ello no es un supuesto necesario.

condición de tener una rentabilidad mayor o igual a i_0 ; por otra parte, de entre el conjunto de proyectos que van desde Y hasta H sobre la curva de demanda, sólo se realizarán algunos, del grupo de los pobres, por un monto CD. Si estos proyectos coincidieran exactamente con aquellos que vienen a continuación de Y en el tramo YH, no habría pérdida social, pues se habrían financiado los mejores proyectos. Sin embargo, en cualquier otro caso habrá proyectos más eficientes que los aprobados, no financiados debido exclusivamente a la política. Ello representa un costo que debidamente ponderado por el w del grupo perjudicado, debe considerarse y que corresponde al área $\frac{YD'E}{YD'E}$.^{36/} Esta área está indicando solamente la pérdida anual, por lo que debiera obtenerse el valor presente del flujo que ella representa.

Intentemos ahora formalizar el beneficio neto de la política descrita. La ecuación (8) explicita los beneficios y costos que aparentemente estarían presentes en este tipo de programa, sin incluir los costos de administración de éstos.

$$(8) \text{ V.P. del B.N.} = W_L \left[\sum_{t=1}^{\infty} \frac{(I_0^P D_P \cdot dI)_t \cdot E^t}{(1+i)^t} - \sum_{t=n}^{\infty} \frac{q_t}{(1+i)^t} \right] - W_j \left[\sum_{t=1}^{\infty} \frac{(I_0^B DD \cdot dI)_t}{(1+i)^t} - I_P^B \right]$$

donde:

- W_L, W_j = ponderaciones sociales a los ingresos en manos de los grupos pobres y j.
- D_P = curva de demanda por fondos de inversión de los pobres
- DD = curva de demanda agregada por fondos de inversión
- E^t = alguna función de eficiencia en el tiempo del empresario pobre
 $E^t = 1$ si se trata de un empresario pobre con experiencia;
 en caso contrario $E^t \rightarrow 1$ cuando $t \rightarrow \infty$; $E^t \leq 1$.
- i = tasa social de descuento

^{36/} Desde Y se dibujó el tramo GD de la curva DP tal que GDC = YD'E. La diferencia de área entre esa curva de demanda y la general, corresponde al beneficio perdido.

- q_t = cuota a pagar en el año t para devolver el préstamo I_p
- B = precio sombra de I_p (depende del financiamiento de éste).
 B debe considerar que el financiamiento se recupera por parte del Fisco.

El primer conjunto de términos indica el beneficio neto actualizado de los pobres, ponderado por W_L . Se subdivide en el beneficio neto de la inversión menos el pago del préstamo subsidiado recibido. El segundo término refleja la pérdida social neta por no haber financiado los "mejores" proyectos de acuerdo al criterio de eficiencia tradicional, ponderada por W_j , donde j es el grupo social que se habría beneficiado directamente por los mejores proyectos.^{37/} Finalmente debe imputarse un costo social por el financiamiento fiscal de I_p , considerando sí que el préstamo es recuperado, en alguna proporción, por el Fisco.

ii) El mercado laboral. En el caso del mercado del trabajo la fijación de salarios mínimos responde generalmente a nociones de justicia y de respeto hacia el trabajo humano. Compartiendo plenamente este respeto; no se puede dejar de reconocer que el trabajo es un recurso escaso que se transa. Es escaso porque implica un sacrificio para el que lo realiza y por ello se cobra un precio, el de oferta. Por el otro lado, el trabajo se necesita para producir y se paga de acuerdo a su escasez relativa. Toda vez que se interviene en el precio de este factor y si se trata de mercados competitivos, se está desvirtuando su mensaje de escasez relativa y quienes lo reciben, sean oferentes o demandantes, actuarán en consecuencia a un mensaje distorsionado. Ningún estudio de tipo empírico puede contradecir la lógica de la argumentación anterior. Esto significa que países con abundancia relativa de mano de obra, por fijación de salarios mínimos relativamente altos pueden resultar sin ventajas comparativas en productos que usan procesos intensivos en trabajo. Ello resultaría así porque el cálculo del empresario privado incorpora el precio del servicio del trabajo y no consideraciones respecto a la abundancia física de éste. Lo mismo ocurriría con cualquier bien. Por ejemplo, si el Gobierno de Chile impusiera un tributo de 100% sobre el uso de cobre, qué importaría que en dicho país hubiera mucho cobre si en definitiva resultaría caro.

^{37/} Como en otros casos vistos, el sector J puede ser algo muy heterogéneo y si no se pudiera precisar correctamente quizás sea conveniente considerar $W_j = 1$.

Parece tan clara, sin embargo, la relación entre el salario y el ingreso de los pobres, que la presión por fijarlo a un nivel "justo" es muy alta. Sin embargo, desde el punto de vista de la mecánica económica, de aquella que responde a los criterios de escasez relativa, el mercado del trabajo está sujeto a las mismas características que los demás mercados.

Fijar un nivel de salarios por sobre un punto de equilibrio necesariamente implica desincentivar la demanda por trabajo e incentivar la oferta, salvo que ésta sea inelástica o que se opere en un tramo de salarios en el que la utilidad marginal del ingreso comience a ser menos que el beneficio marginal del tiempo libre. Esto último parece completamente irrelevante al discutir salarios mínimos y niveles de pobreza crítica. En consecuencia, la afirmación sobre fijación de salarios por sobre el equilibrio continúa vigente.^{38/} Es más, podría argumentarse que en el corto plazo la demanda por trabajo, a un nivel de actividad económica general constante, es relativamente inelástica por razones tecnológicas.^{39/} Sin embargo, en el largo plazo, debido a la posibilidad de elección de tecnología y al mismo progreso técnico, el mensaje contenido en un salario es interpretado correctamente por el mercado, lo que significa que la demanda es consecuentemente más elástica. Por lo demás, los beneficios y costos determinados en casos anteriormente analizados también dependían, como lo hicimos notar, de las elasticidades de oferta y demanda, por lo que este asunto de cuán flexibles son las respectivas fuerzas del mercado laboral no es una particularidad del mismo, sino que está presente en todos los mercados.

El enfoque de corto plazo podríamos revisarlo con la ayuda del gráfico 7. Dado que la fijación de salario mínimo implica un racionamiento en los puestos de trabajo, y que todos los trabajadores (imaginando homogeneidad entre ellos) en el tramo $0 L_1$ optan por trabajar por el salario W_0^* , sólo la proporción L_0/L_1 de ellos encontrará empleo. A priori es imposible saber cuáles de entre ellos obtendrán trabajo y por lo tanto el análisis de áreas de excedentes ganados o perdidos debe ser más cuidadoso. El área $W_0^* BCW_e^*$

^{38/} Para evitar discusiones en las que no deseamos entrar convengamos en que: a) un salario de equilibrio puede ser de un nivel realmente miserable si hay mucha oferta y poca demanda; b) un salario de equilibrio puede coexistir con desempleo abierto, en cuyo caso debe incentivarse la demanda por trabajo o desincentivarse su oferta, por ejemplo, con políticas de ingreso familiar.

^{39/} Véase P. Meller.

es una transferencia de ingresos al factor trabajo y debiera constituir un beneficio si asociamos trabajo con pobreza.^{40/} El área B C A es una parte del pago a otros factores productivos no-trabajo y aparece perdida por la fijación del salario. Si los ocupados fueran exactamente los correspondientes al tramo de la oferta entre 0 y L_0 , lo que no tiene por qué suceder, habría una pérdida de excedente del producto de trabajo de CDA. Sin embargo, si cualquiera de entre $\frac{W_0}{L_1}$ pudo obtener el empleo, entonces dicha área debe calcularse como un promedio del excedente del trabajador multiplicado por el número de trabajadores que tendrían empleo si no hubiera salario mínimo, esto es $\frac{W_0 F W_s}{L_1} \cdot (L_0 L_e)$. Finalmente, el desempleo abierto, causado por el salario mínimo (descontado aquél fruto de problemas estructurales, cíclicos, etc.), es un mal social que se debe considerar explícitamente. Es más, el excedente de los trabajadores perdido por motivo de desocupación no puede confundirse con el costo personal y familiar de estar cesante. El excedente corresponde a la ganancia que se obtiene al ser remunerado con un salario superior al que uno habría estado dispuesto a aceptar. El primer salario es el del mercado, fruto de la oferta y la demanda. El segundo es la apreciación personal del valor del trabajo propio, en condiciones de elección posible entre ocio o empleo. En cambio, en situación de desempleo, especialmente si se ocupa un lugar de responsabilidad familiar, se tiende rápida y desesperadamente hacia un precio de oferta de subsistencia en que el tiempo libre pasa a constituirse en un costo para el desempleado y su familia. El análisis de los excedentes no opera cabalmente en este último esquema y debe corregírsele, en consecuencia, agregando una pérdida adicional al análisis costo beneficio de la política bajo nuestra atención.^{41/}

En suma, podemos expresar del siguiente modo el beneficio neto de aplicar un salario mínimo por sobre un nivel de equilibrio.

^{40/} Esto puede ser totalmente falso, sin embargo, si los más pobres son los desempleados.

^{41/} Estamos afirmando que el precio de oferta del trabajo depende no tan solo de una opción entre ocio y empleo, sino que de la expectativa de encontrar empleo o de mantenerlo, de estar cesante o empleado, y de la posición que se ocupe en el grupo familiar. La curva de oferta tradicional, dibujada en el gráfico 7, considera tan solo la primera opción.

$$(9) \quad EN = (w_L - w_c) (w_o^* B C W_e^*) - w_c \cdot B C A - w_L \frac{(w_o^* F W_s^*)}{L_1} (L_o L_e) - \delta \frac{L_o L_1}{L_1}$$

donde:

δ = costo personal y social de un desempleado; crece mientras mayor es la duración del tiempo promedio de cesantía.

El primer término de la ecuación (9) refleja el valor social de la distribución de ingresos resultante del salario mínimo. El segundo, es la pérdida sin recuperación de excedente de los demandantes de mano de obra. El tercero, la pérdida de excedente de los trabajadores. Finalmente, el costo personal y social del desempleo provocado por el salario mínimo.

Sería posible que el signo resultante de (9) fuera en ocasiones positivo (así como también podría ser negativo) lo que no ocultaría el hecho, sin embargo, de que el mayor bienestar de algunos pobres provendría también del menor bienestar de otros pobres (los dos últimos términos). Si miramos esta política desde la perspectiva de un programa antipobreza, sin hacernos eco por un momento de criterios de eficiencia de carácter general, debiéramos convenir en que no se trata de una medida muy eficaz ya que protege pobres desprotegiendo a otros. No sólo redistribuye de pudientes a no pudientes sino también entre pobres, lo cual es un contrasentido. Si el mercado estuviera segmentado por alguna razón, entre las cuales podría estar el propio salario mínimo, el "efecto desempleo" de éste empeoraría las condiciones para la oferta de empleo en el mercado desprotegido porque la expandería.^{42/}

En el largo plazo, el gráfico 7 debiera sufrir transformaciones por causas diversas, pero el tipo de análisis usado no cambiaría. Sí se debiera reformular la ecuación (9) para transformarla en el valor presente de un flujo hacia el futuro que considere los cambios de largo plazo provocados por el salario mínimo.

En suma, es nuestro convencimiento que las políticas de controles de precios para ayudar a los pobres están muy lejos de ser gratuitas, y en realidad son bastante costosas, en primer lugar porque generan distorsiones

^{42/} Esta no es una invitación para eliminar los salarios mínimos, pero sí para entender que son socialmente costosos y que por ningún motivo son gratis ni siquiera para la propia clase trabajadora.

económicas socialmente caras, y en segundo lugar, porque no resulta claro que lleguen a beneficiar en definitiva, a los grupos pobres que realmente interesan.

b) Las correcciones de precios

Por diversas causas algunos precios reflejan situaciones diferentes a la de escasez relativa del bien o servicio que representan. En la literatura económica son comúnmente citados los casos de externalidades no recogidas por los precios, los de salarios mínimos en situaciones de desempleo abierto, y en general, mercados no competitivos en que los precios resultantes no reflejan escasez relativa.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, acciones correctivas pueden ser, en general, beneficiosas. Desde el momento que se tiende a reformular el mensaje contenido en un precio, acercando éste al de escasez relativa, el comportamiento de los actores económicos responderá consecuentemente y se reasignarán los recursos en torno al criterio de la escasez real. La eficiente asignación de los recursos puede o no ser un principio realmente respetado por la sociedad. Si bien, probablemente todos digan aceptarlo, el comportamiento individual y grupal refleje otra cosa. La competencia es seguramente reconocida como beneficiosa por las personas en cuanto consumidores. Sin embargo, probablemente la detesten en cuanto productores, trabajadores o comerciantes porque entonces significa riesgo y gran esfuerzo. El respeto efectivo por el principio de la eficiencia en la asignación de recursos resulta de un juego de poderes en el que no son claros los roles de cada participante. Si las personas están organizadas en cuanto a productores, comerciantes y trabajadores tendrán ciertas actitudes distintas a si están agrupadas como consumidores. Por ejemplo, los afanes proteccionistas de productores y trabajadores en sectores afectados por la competencia externa, definitivamente conspiran contra los intereses de la masa consumidora. Dado que "productor", "trabajador", "consumidor", etc., son roles que simultáneamente se dan en una familia, e incluso en una persona, el juego de intereses es complejo y no necesariamente eficiente desde el punto de vista social. Una sociedad que, a través del Estado, no interviene regulando el juego para maximizar la ganancia social, está, por definición, manteniendo el sistema económico por debajo de sus posibilidades.

Cómo se asegura que el Estado interprete bien el bien común, la canasta de bienes que más beneficio otorgue a toda una nación, es un tema que felizmente no nos hemos propuesto abordar aquí porque, sin dudas, es de una gran complicación. Sin embargo, pareciera que la adecuada representación de todos los roles económicos de la persona y de la familia constituiría una condición necesaria para un juego equilibrado, y por lo tanto, socialmente más eficiente.^{43/}

En relación a los pobres, existen precios de particular interés. El de los bienes de consumo básico, el del trabajo y el de los bienes de inversión en capital humano: los dos primeros se ligan directamente al estado presente de los pobres, mientras que el último, al futuro. Bajo el enfoque de esta sección, corresponde preguntar si hay razones suficientemente claras como para entender que los precios mencionados no reflejan adecuadamente escasez relativa; en dicho caso serían económicamente justificables acciones correctivas.

En cuanto a los bienes de consumo básico, por ejemplo, tendríamos que averiguar si los pobres consumen poco de estos bienes porque hay precios distorsionadamente altos o simplemente porque tienen pocos ingresos. Si existiera una situación monopólica en la oferta de estos bienes sabríamos que sería posible fijar los precios a niveles inferiores a los actuales forzando al oferente a expandir sus ventas y, por lo tanto, logrando un mayor nivel de consumo. Si, en cambio, una baja de precios inducida por la vía legal, provoca una caída en las ventas y, por lo tanto en el consumo, se habrá provocado una situación como la reflejada al principio de la sección anterior, mostrada en el gráfico 2, que es mucho peor a la inicial. El subsidio a la producción de dichos bienes (visto en el gráfico 4), seguramente provocaría un aumento en el consumo de bienes básicos, por parte de los pobres, así como también por parte de los no pobres quienes, además, se beneficiarían por una caída en los precios, es decir, recibirían parte del subsidio gubernamental; por ello, esta política es poco eficiente, aunque mejor que fijar precios. En general, los pobres no consumen suficiente cantidad de bienes básicos por falta de ingreso (porque son pobres),

^{43/} Esto significaría, por ejemplo, que el fomento público a las organizaciones de consumidores sería muy justificado, al igual como la promoción de la organización de los más pobres para que puedan expresar y defender sus intereses.

y también por razones culturales.^{44/} Lo primero incide en que no tengan capacidad para adquirir una canasta básica; lo segundo, en que aunque tuvieran recursos suficientes, adquirirían una canasta en parte distinta a lo que los expertos consideraran dentro del rango ideal. Algún tipo de transferencia al grupo pobre, que asegure el consumo de la canasta por parte de todo el grupo, se presenta como una política adecuada y superior a las anteriores que influían sobre el precio. Es altamente probable que la incorporación de la demanda de este grupo humano al consumo de los bienes básicos tenga obligadamente que manifestarse en un desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda por dichos bienes. Ello, con gran seguridad, repercutirá en un alza en el precio de dichos bienes (siempre que la elasticidad precio de la oferta no sea infinita o negativa), pero dicho cambio constituiría un resultado real, y no fruto de una manipulación de precios. La pérdida neta de excedente de los consumidores por el alza de precios es un costo de la política (compensado por la mayor ganancia de excedente de los productores) y ello debería considerarse al evaluarla.

La coexistencia de salario mínimo y desempleo abierto de magnitud mayor al natural, con seguridad indicaría que parte del desempleo es responsabilidad de la fijación del salario. Una política de ingreso familiar mínimo es mucho más justa y eficiente que el salario mínimo. De partida los cesantes no se benefician del salario mínimo. Muchos pobres son ancianos o gentes incapacitadas de trabajar (inválidos, mujeres con niños pequeños, etc.). De manera que la "justicia" del salario mínimo es francamente discutible. Teóricamente sería preferible dejar los salarios libres e implementar una política de bienestar mínimo familiar que no desincentivara la oferta normal de trabajo.^{45/} En la práctica, sin embargo, ello puede resultar imposible por razones políticas. Se estaría en presencia entonces, de una situación subóptima en lo económico (y también en lo social por añadidura). En el gráfico 7 de la sección anterior, se observa un mercado con salario mínimo. La argumentación económica haría recomendable llevar la situación de empleo hasta L_e ya que $L_0 L_e$ es el desempleo provocado por la

^{44/} Educación insuficiente, desigual distribución del consumo dentro del hogar, hábitos perjudiciales a la salud, etc.

^{45/} La de los jefes de hogar en edad y capacidad de trabajo, y la de los no-jefes de hogar en edad activa que estén económicamente ociosos si no trabajan.

fijación del salario. Si este último fuera W_e^* , la cantidad ofrecida de L sería exactamente L_e .

Razones de ahorro fiscal conspiran contra un subsidio al pago del salario mínimo por un monto de $W_o^* - W_e^*$ por trabajador, pero ello parece lo más indicado. Señalemos que desde la perspectiva fiscal deberían considerarse las compensaciones tributarias del subsidio, pero en ningún caso consideraciones de este tipo podrían entorpecer la toma de decisiones económicas que son racionales. ¿Por qué no llevar la situación de empleo hasta L_1 y terminar así con el desempleo? Estamos operando en situaciones que nunca son óptimas y el desempleo que aún persistiría, $L_e - L_1$, es una de esas situaciones. Si se deseara que la nación asignara eficientemente sus recursos y que su producción y comercio con el exterior se ordenaran de acuerdo con las ventajas comparativas reales del país, el precio de la mano de obra que visualice el productor debiera ser el de equilibrio, esto es, el que igualara cantidad demandada con cantidad ofrecida. Con el subsidio insinuado el salario visualizado por el empresario sería W_e^* . De esa magnitud sería lo "barato" o "caro" que los empresarios considerarían la mano de obra, se escogerían procesos técnicos, y se seleccionarían los productos más rentables. Llevar el subsidio más allá de ese nivel, por ejemplo hasta L_1 , con magnitud FG por cada trabajador, haría que el salario visualizado fuera $(W_o^* - FG)$, que es menor que W_e^* . Ello llevaría a escoger tecnologías más intensivas en trabajo, así como productos también más insumidores de mano de obra. El país se estaría sobreespecializando en producciones intensivas en trabajo probablemente de baja calificación, desperdiciando otros recursos propios, entre ellos mano de obra especializada (que no participa del mercado con salarios mínimos), tierra y capital. Valga señalar que las situaciones de salarios mínimos normalmente corresponden a los mercados de trabajo poco o sin calificación que son sólo una parte del mercado laboral. No hay razones económicas, sino de justicia distributiva y sólo porque el salario es casi la única fuente de ingresos para los pobres, de sobreespecializar a un país en productos que usen intensamente mano de obra no calificada. Es más, posiblemente una de las políticas más aconsejadas sea la de entrenar a los no calificados, esto es, de reducir la oferta en dicho mercado a cambio de expandirla en otros de más alta productividad.

Por lo tanto, la sobreespecialización de la producción y de las exportaciones en un tipo de mano de obra que es el de más baja productividad no parece ser proporcionada a la intención de tipo distributivo que bien se puede abordar por otros caminos más eficientes.

En el caso de la inversión en capital humano de los pobres, la situación es confusa. Estrictamente hablando muchos consumos dentro de ciertos márgenes, inciden en una mayor productividad laboral y desde ese punto de vista se parecen a una inversión. La diferencia entre una "buena" y una "mala" alimentación o atención de salud, por ejemplo, en las etapas de crecimiento de la persona incidirá tanto en diferencias de consumo en dichas etapas, como de productividad y consumo en otras más maduras. De esta forma se vislumbra cierta ambigüedad en relación a bienes que tienen la potencialidad de ser consumo o inversión, o ambas cosas. De esto no escapa tampoco la educación que es un bien tradicionalmente usado para graficar inversión en capital humano. Cierta educación cumple con un rol de integración social del estudiante, pero no necesariamente afecta la productividad de éste. Otro tipo de educación afecta la productividad del trabajador, pero no resulta evidente su rentabilidad para éste en la medida que todos los trabajadores la posean. Si la educación básica, por ejemplo, resultara efectivamente obligatoria se podría estar en presencia de las situaciones comentadas. Especialmente en cuanto a que si la educación básica fuera de verdad generalizada, la retribución privada de un factor abundante puede ser bastante baja.

Otro ángulo del problema educacional tiene que ver con la capacitación profesional que las propias empresas pueden requerir impartir a sus trabajadores. Este es un conocido caso de deseconomía externa potencial en la medida que el capacitado se cambie de empresa y ésta pierda la inversión realizada. El beneficio social del entrenamiento difiere del privado y, en consecuencia, el mercado subasigna recursos a esta actividad.

En la práctica, es generalizada la intervención gubernamental en los mercados de los bienes que comentamos. La salud y la educación públicas, los programas de nutrición infantil, entre otros, constituyen acciones del Estado que interfieren los precios de dichos bienes. En cuanto a la capacitación de los trabajadores también existen programas de fomento por la vía tributaria, la acción directa del Estado, etc. Este conjunto de situa-

ciones refleja en parte, la conciencia pública en torno a la diferencia entre precios privados y sociales que se ha comentado.

Para los pobres, especialmente para los más extremos, la adquisición de capital humano que no sea mediante bienes que también satisfagan consumo presente, constituye un sacrificio mucho más alto que para los demás miembros de la sociedad. En dicha perspectiva, la salud preventiva y la educación ni siquiera si son gratuitas resultan de verdad gratis para los más pobres. Cuáles son los reales costos de oportunidad de éstos para incorporarse en proyectos de salud o educacionales es algo que merece estudiarse a fondo cada vez que el Estado dirija su acción en dicho sentido. Qué precio cobrar por la educación básica, que a lo mejor debe ser un subsidio en dinero y alimentos para los niños, o por la salud que quizás deba ser atención gratuita casa a casa, son los resultados que debieran esperarse de una correcta estimación de la acción del Estado en los mercados que mencionamos. Por instantes pareciera que se está forzando el análisis económico hacia áreas no habituales al análisis económico, pero ello es una mera impresión. La salud y la educación son bienes transables como muchos otros. La marginación de los pobres de los mercados de dichos bienes, así como de muchos otros, es consecuencia de su pobreza. El que programas públicos en salud y educación, por ejemplo, obscurezcan la presencia de precios, no significa que éstos no existan ni que la acción estatal no los está modificando en relación a lo que serían si sólo prevalecieran equilibrios de mercado. En realidad, los precios existen y deben ser explicitados como una condición necesaria para realizar el análisis beneficio-costos al que deben someterse los programas públicos.

3. El Gasto Público y la extrema pobreza

Pretender establecer criterios de evaluación social del gasto público es una tarea que no se busca asumir en esta ocasión. Lo que sí interesa es discutir algunos aspectos del gasto directamente relacionados con el problema de la pobreza, y ligarlos con el tipo de análisis efectuado hasta ahora. Qué se logra y a qué costos son las preguntas que inspira esta sección.

Analíticamente podemos cruzar tres dimensiones del gasto público pertinentes para nuestros fines. Una de ellas es el destino del gasto en cuanto a asistencia o erradicación de la pobreza. La segunda es la forma en que se canaliza el gasto, que puede ser mediante entregas de dinero o a

través de la provisión directa de bienes y servicios. La última tiene que ver con el financiamiento, aunque de ello no nos ocuparemos.

En general, la transferencia de ingresos o el traspaso directo de bienes y servicios son formas de políticas preferibles a los controles de precios desde el punto de vista de las distorsiones que se provocan en la asignación de los recursos. Los controles de precios habitualmente resultan más cómodos a la autoridad económica amén de que directamente no representan costo para el presupuesto (aunque sí indirectamente). Ya hemos visto, sin embargo, que conllevan un costo social por su impacto distorsionador en la asignación de recursos, y que son de dudosa efectividad en cuanto a conseguir los logros para los que se implementan.

Las opciones entre asistencia o erradicación, entre ingresos o bienes específicos y entre distintas formas de financiamiento debieran informarse en un conjunto de criterios comunes a los que hemos explicitado en las secciones anteriores, esto es, en los incorporados al análisis beneficio-costos. Debe recordarse que este enfoque busca expresar todo proyecto de inversión en términos de una medida común que es el valor presente de una unidad de consumo actual. Si revisamos conceptos nos encontraremos con que la inversión vale en tanto permita consumo futuro y que, en consecuencia, es perfectamente comparable, hechos los ajustes del caso, con el consumo presente. Se está diciendo, por lo tanto, que los proyectos sociales deben evaluarse bajo un procedimiento común.

Como no se trata de repetir ni de diseñar un procedimiento de evaluación social de proyectos, centrémonos en plantear los principales elementos de conflicto que estarán presentes en las diferentes opciones de política.

a) Asistencialidad versus erradicación

Se señaló en la introducción de este trabajo, que asistencialidad y erradicación son objetivos de política que compiten entre sí tanto porque se nutren del mismo fondo como porque apuntan a solucionar cuestiones diferentes. Existen, por cierto, políticas de doble objetivo: la nutrición de un infante puede considerarse tanto como alivio para la familia pobre así como inversión en el niño, en su capacidad productiva futura. Ello no invalida la distinción entre asistencialidad y erradicación, y si una política posibilita conseguir más de un propósito, ello debe reflejarse en los beneficios del proyecto bajo análisis. La diferencia fundamental entre

asistencialidad y erradicación es la misma que entre consumo e inversión. Si la asistencialidad pura no pretende erradicar la pobreza, quiere decir que sólo constituye un consumo presente. En cambio, la política de erradicación pura busca posibilitar un flujo futuro de ingresos autónomos del gasto que ella misma implica, lo que debiera significar una corriente futura de consumo para los pobres bajo su acción. Y en ese sentido es una inversión.^{46/} Intuitivamente las políticas de erradicación parecen más atractivas porque apuntan a algunas de las causas del problema, pero mientras más agudo sea el caso de pobreza en cuestión, más necesarias serán las políticas de asistencialidad. Si se tiene un mismo fondo de recursos para políticas antipobreza, la relación a establecer entre asistencialidad y erradicación sería aproximadamente la siguiente, si se asume el mismo fondo para ambos tipos de proyectos:

$$(10) \quad \sum_{j=1}^N B_{j0} \quad \text{versus} \quad \sum_{t=0}^{\infty} \sum_{j=1}^N \frac{B_{jt}}{(1+i)^t}$$

donde B_{j0} es el beneficio directo obtenido por el individuo j en el año 0 por política asistencial, y B_{jt} , el beneficio que obtendría en los períodos t mediante una política de erradicación. Si la pobreza es extremadamente grave, se debiera esperar una tasa de preferencia intertemporal social, i , muy alta con lo que los valores del lado derecho de la expresión (10) tenderían a ser menores que en caso contrario.^{47/} El impacto de la pobreza en la determinación de i es naturalmente, clave. Sabemos que $(1+i)^t$ es el factor por medio del cual igualamos una unidad de consumo presente con una del período t , tal que:

$$C_0 (1+i)^t = C_t$$

donde C_0 y C_t representan ciertos montos de consumo disfrutados en distintos períodos. De manera clara, i refleja el precio que asignamos al sacrificio de no consumir hoy sino en el período siguiente. Para los pobres este i es

^{46/} Naturalmente que puede haber una política permanente de asistencialidad y así se constituiría un flujo estable de consumo, pero conceptualmente seguiría siendo consumo presente y no inversión.

^{47/} Por lo demás, en muchos casos la política asistencial pasaría a ser condición necesaria de una de erradicación, siendo más cierto esto mientras más pobre sea el grupo objetivo.

muy importante y creciente mientras más aguda sea la situación de miseria que vivan. Si en el cálculo del i social, los pobres son debidamente tomados en cuenta, el i debiera ser más alto que en otro caso, y mayor aún a medida que la pobreza sea más extrema.

La política de satisfacción de las necesidades básicas, lejos de ser una corriente de carácter asistencial-paternalista, asume correctamente esta situación que se describe, en términos de superar una línea de pobreza como tarea prioritaria. Ello, en el fondo, implica asumir que bajo dicha línea se dan condiciones tales que el i social es muy grande. Ello hace obviamente preferible un programa asistencial permanente para quienes estén en la extrema pobreza. Recursos públicos por sobre los necesarios para dicho programa pueden sujetarse a la evaluación de proyectos explícita en el lado derecho de la expresión (10) y con un i social más razonablemente "manejable".

Lo que se está señalando es decisivo para los propósitos perseguidos. Significa que aquella parte del gasto público dirigida hacia los pobres con objeto de asistencialidad, y para subsidiar a los extremadamente pobres, debiera estar, en gran medida, exenta de competitividad por recursos en relación a otros proyectos antipobreza. Y ello se basaría, más que en argumentos de caridad, en razones fuertemente económicas.

Por otra parte, la asistencialidad dirigida hacia los pobres no-extremos, sí debiera competir contra proyectos de erradicación, sobre la base de la misma línea de argumentación que se ha señalado, por lo que no vale la pena volver sobre esto.

Naturalmente que la separación asistencialidad-erradicación extrema las situaciones que en la práctica se dan, en buen grado mixtas. Dicha distinción debe entenderse como un esfuerzo de abstracción para extraer criterios útiles.

b) Transferencias en dinero versus en bienes y servicios

Una segunda área de conflictividad dentro del gasto público con objetivo antipobreza está dada por la forma que asume la política: ingresos monetarios versus bienes y servicios. De los diagnósticos de pobreza dependen en gran medida las decisiones que se tomen en este sentido. Si se concluyera que la pobreza es solamente un problema de bajo nivel de ingreso, la complementación de éste parece constituir una política acertada. Si, en cambio, se estimara que la pobreza es un caso de bajo nivel y errada compo-

sición de consumo, políticas que ataquen esto último serían las indicadas. Las soluciones de política concreta no son, sin embargo, obvias, porque si el último diagnóstico es el aceptado, como seguramente lo es, hay opciones que van desde la provisión directa de bienes y servicios, hasta la de una política de ingresos complementada con campañas de educación del consumidor. La comparación de los extremos, en consecuencia, debería ser en los siguientes términos: el costo de una política de provisión directa de la canasta en cuestión (salud, educación, alimentación, etc.) versus el costo de una política de ingresos que asegure el consumo efectivo de la misma canasta.^{48/} Pero incluso hasta aquí, el análisis beneficio-costos estaría aún incompleto. ¿Cuál es el impacto de las transferencias, en dinero o en especies, sobre el comportamiento económico de los perceptores, y qué significa ello en término del bienestar de los pobres y de la sociedad en general? Existen antecedentes teóricos y empíricos para creer que algún tipo de transferencias afecta, por ejemplo, la oferta familiar de trabajo. Sean ingresos o bienes que la familia privilegia,^{49/} transferencias en dichos términos son sustitutos de los ingresos obtenidos mediante el trabajo, y por lo tanto, tienen que afectar las relaciones económicas familiares de pre-transferencia.

Este es un caso, sin embargo, donde el efecto no puede ser siempre valorado igual. Distingamos dos dimensiones para analizarlo: por una parte, la situación general de empleo de la región en cuestión; por la otra, el miembro familiar que ve afectada su conducta laboral.

Podemos estar de acuerdo que suplementos al ingreso familiar y entrega de bienes apreciados por la familia probablemente provoquen una reducción de la oferta familiar de mano de obra. En países desarrollados esto ha sido considerado como un efecto perjudicial; lo que no es para nada claro en el mundo subdesarrollado. La reducción del desempleo tiene una motivación

^{48/} Esto implica ocuparse de la distribución del ingreso dentro del hogar, del gasto del ingreso, de la concientización del beneficiario sobre ciertos consumos, etc. Se subraya el término "asegure" porque constituye un elemento de costo. Sobre esta base debiera formularse una canasta óptima de ingreso y bienes.

^{49/} La provisión de algunos bienes, como ser, prevención de salud y educación, entre otros, pueden ser muy subvalorados por familias pobres, tal que no estén consideradas en el presupuesto del hogar, y por lo tanto, no afecten el comportamiento económico de la familia.

basicamente social: se asume que un desempleado tiene necesidades urgentes de ingresos y que mientras no los obtenga sufrirán él y sus dependientes. En ocasiones de desempleo crítico es poco habitual oír referirse al cesante como recurso productivo ocioso, como capacidad productiva sin usar, que sería la línea de la argumentación economicista. Es más, el desempleado no necesariamente es pobre, pero en general lo es, por lo que su necesidad de ingresos habitualmente es socialmente urgente. La reducción del desempleo es alivianante en gran medida porque refleja una mejoría absoluta de los pobres. El empleo se constituye así en un medio, tan legítimo como otros, para combatir la pobreza, y por lo tanto, compite con ellos en cuanto a su eficacia. La creación de empleos por la vía de la intervención del Estado, con políticas macro o microeconómicas, normalmente no es gratis para la sociedad de modo que el objetivo empleo habitualmente será competitivo con otras políticas antipobreza.

Por lo tanto, y volviendo atrás, reducir el desempleo contrayendo la oferta de mano de obra o expandiendo la demanda por ésta son en verdad alternativas competitivas y, a priori, no es claro que la última sea siempre superior a la primera.

A nuestro juicio, si políticas de transferencia provocan contracciones de la oferta de mano de obra en regiones de alto desempleo, ello no puede considerarse como perjuicio.^{50/} Es más, se puede probar que en ciertas condiciones es un beneficio social adicional al derivado directamente de la transferencia, y ello se liga con la segunda dimensión que señalamos, esto es, con la relacionada al miembro familiar que se retira de la fuerza de trabajo. La búsqueda de trabajo responde a motivaciones muy diferentes. Los jefes de hogar, en su mayoría abrumadora varones, prácticamente no tienen alternativas al trabajo remunerado. Por tradición se espera que trabaje y sostenga económicamente a la familia. Los demás miembros del hogar, en cambio, no están sujetos a igual condicionamiento. El papel de la mujer ha sido y es en sociedades de organización tradicional como son los países subdesarrollados, de una gran relevancia en cuanto al bienestar familiar. Nadie podría desconocer que en los casos de familias pobres y de clase media, la incorporación de la esposa o madre no-jefe de hogar al

^{50/} Desde el punto de vista de quienes se mantienen en el mercado laboral la menor oferta de mano de obra es beneficiosa también, pues habría menor presión a la baja en los salarios.

mercado del trabajo, puede significar una pérdida importante para la familia en cuanto a la labor que la mujer deja de cumplir al interior del hogar. Difícilmente la opción trabajo-ocio es real para todos los miembros del hogar. El caso materno es bastante claro, pero también lo es el de los hijos en edad escolar. La presencia masiva de jóvenes potencialmente estudiantes y mujeres en la fuerza de trabajo puede estar reflejando una crítica situación económica de los pobres en vez de una "modernización" de la sociedad. Desincentivar laboralmente a dichos grupos mediante políticas de transferencia puede provocar, además del valor de las transferencias en sí mismas, el bienestar derivado del cumplimiento de roles económicamente importantes fuera del mercado del trabajo, sin que con ello se perjudique en nada el nivel productivo real del país.^{51/} Parece plenamente justificable la crítica a las políticas de transferencia que desincentivan la participación de personas que son atraídas al mercado laboral por una demanda creciente, pero carece totalmente de sentido cuando se trata de gentes que se ven forzadas a ingresar a dicho mercado, dejando de realizar tareas importantes pero no valoradas por el mercado, y en circunstancias de depresión de demanda.^{52/}

En consecuencia, el análisis bieneficio-costos de las políticas de transferencia debe incorporar los efectos indirectos de éstas, entre los cuales hemos discutido las alternativas en cuanto a empleo. Esto es tanto más válido por cuanto no todas las transferencias tienen igual impacto indirecto. En principio se debiera esperar que el mayor efecto, en cuanto empleo por ejemplo, lo produzca la transferencia de dinero a la familia. En cambio el menor, probablemente, la transferencia de algún consumo al miembro familiar más desprotegido.

Cómo combinar y flexibilizar las políticas de acuerdo a los momentos económicos que se vivan es uno de los desafíos que demandan coordinación y dirección central (no administración centralizada) de las políticas anti-pobreza.

^{51/} Con desempleo abierto esto es absolutamente cierto.

^{52/} En períodos depresivos, con caída en el ingreso de los pobres, se puede producir un aumento de la oferta de mano de obra junto con la caída en la demanda por ésta. Aquí se postula que el retorno al equilibrio inicial pasa por una reactivación de la demanda y una contracción de la oferta de mano de obra.

Hasta qué punto se considera el principio de la soberanía del consumidor es otro elemento de discusión presente en este análisis y naturalmente esto va por una línea de planteamiento valórico que debe pesarse en esos términos y en cada caso concreto.^{53/} Qué significación se le da a este principio, cómo se asegura su vigencia y en qué grado, son preguntas que van mucho más allá de lo que a nosotros nos ocupa en este trabajo, pero que son muy relevantes al discutir este aspecto del gasto público.

c) Eficacia de la administración

La administración de la política es una tercera área de dificultad en los términos que estamos considerando el gasto público antipobreza. Un esfuerzo tan dirigido como una política de ataque a la pobreza requiere, como hemos dicho, de una coordinación centralizada en su diseño y en su administración general que habitualmente no ha existido. La escasez de recursos hace esto último un imperativo. Sin embargo, ello no puede confundirse con un solo tipo de administración, como sería el caso de una organización estatal centralizada. La existencia de descentralización, y de instituciones públicas y privadas en la implementación de los programas son, no sólo posibles, sino que eventualmente preferibles al caso estatal centralizado. Deben distinguirse el diseño de las políticas, la distribución y el manejo financiero de los fondos disponibles, y la organización bajo la cual se implementan las primeras porque son elementos diferentes. Muchas políticas públicas han seguido y siguen la pauta de que el Estado lo hace todo, aunque en esos mismos casos ha estado ausente la coordinación central de políticas y programas afines.

El diseño de las políticas debiera llevarse a cabo en forma centralizada porque es la única forma de maximizar la coherencia y eficacia de los esfuerzos en esta etapa. El manejo financiero debiera sujetarse a controles centralizados, pero su administración debiera depender de la organización bajo la que se implementan las políticas. Esta última puede o no basarse en la participación activa del sector privado, de los usuarios, y de la comunidad organizada en general. Es indudable que en esto caben consideraciones de tipo ideológico y político, pero hay que reconocer que también hay elementos de eficiencia económica que tienen que tomarse en cuenta.

^{53/} También se habla de la soberanía del contribuyente como en oposición a la del receptor del beneficio.

En suma, los elementos componentes de la administración de las políticas son posibles de canalizar a través de diversas alternativas y ellas merecen consideraciones en la evaluación económica. Todas las políticas que emprende el Estado y especialmente aquellas que involucran gasto público pueden sujetarse al análisis beneficio-costos que hemos utilizado en las secciones anteriores. Sería tedioso y muy largo entrar al estudio de políticas de salud, educación, vivienda, etc., en general de programas de ataque a la pobreza, para demostrar la utilidad del enfoque señalado. Conviene sí, que al evaluar políticas concretas se tomen en consideración los tres aspectos controvertidos que recién se han discutido, esto es, asistencialidad versus erradicación, transferencias en dinero versus en especies, y manejo de las políticas, esto es, centralización versus descentralización, instituciones públicas versus privadas, etc. Es evidente que no siempre estas categorías están las unas en contraposición con las otras, pero muchas veces sí lo están y allí es cuando vale la pena preocuparse por los conflictos que pueden surgir y que pueden dar lugar a políticas formalmente similares, pero cualitativamente muy diferentes.

III. LAS POLÍTICAS EFICIENTES: CONSIDERACIONES FINALES

Las mejores políticas, en general, son aquellas que logran el máximo objetivo con el mínimo costo. Si todo pudiera traducirse a una misma moneda no sería difícil hablar de las políticas óptimas. El análisis beneficio-costos se revela como un instrumento útil en este sentido ya que permite homogeneizar políticas bastante dispares. Sin embargo, no se puede pretender que con él se encuentre resuelta la dificultad de evaluar las políticas. A éstas se les exige la satisfacción de diversos criterios.^{54/} Estos tienen que ver con los beneficios que se esperan de las políticas, con los costos que éstas implican, o con alguna restricción de tipo valórico que enmarca la política. Por el lado de los primeros, el principal criterio a satisfacer tiene que ver con el nivel de logro de la política en relación al grupo objetivo. Cuál es la cobertura lograda y el grado de satisfacción provisto al grupo en cuestión son las preguntas pertinentes en cuanto a la eficiencia horizontal. En qué medida la política sólo ha afectado al grupo objetivo

^{54/} Véase, por ejemplo, B.A. Weisbrod, Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach, en R. Haveman y J. Margolis, Public Expenditure and Policy Analysis, 2a. edición, 1977, Chicago.

y no a otros es la interrogante que corresponde a la idea de eficiencia vertical.

Otro criterio a considerar es el de asistir al grupo objetivo a través de medidas que conserven o desarrollen la autoestima de los beneficiados. El acceso al trabajo es un tipo de oportunidad que genera autorrespeto, pero incluso en este caso, si se trata de programas de empleo de emergencia, por ejemplo, puede resultar ofensivo participar en ellos.

Por el lado de los costos está obviamente el criterio de minimizar los gastos de intermediación en la transferencia. Esto significa una fuerte preocupación por la administración de las políticas en cuanto a su eficiencia 55/ y a su carga presupuestaria.

Adicionalmente, se busca reducir el impacto distorsionador de las políticas sobre la asignación de recursos. No sólo es posible que ciertas políticas introduzcan señales inconvenientes en el mercado, sino que lo más probable es que sea inevitable la presencia de algunas distorsiones por efecto de las medidas asumidas. La ausencia de tributos o subsidios que sean neutrales en cuanto al marco preexistente de incentivos obliga a preocuparse de este aspecto. Es posible, sin embargo, que parte de los logros de una política consista precisamente en eliminar o contrarrestar distorsiones existentes en cuyo caso estaremos hablando de un beneficio. Esto último ocurriría toda vez que se trate de aproximar precios de mercado a precios sociales que es el caso de algunas de las políticas analizadas.

Finalmente, en cuanto a marco valórico, además de la solidaridad que es el principio fundamental tras las políticas antipobreza, hemos visto que la soberanía del consumidor se ubica también entre los valores que preocupan. Esto último, como lo hemos señalado, da un marco y no se ubica al mismo nivel de objetividad de los beneficios y costos recién indicados.

Es fácil advertir que con la multiplicidad de criterios se puede llegar a serias ambigüedades en la evaluación de las políticas. ¿Cómo hemos abordado este problema en el análisis de las políticas? El nivel de logro de éstas en relación al grupo objetivo ha sido parcialmente considerado a través de las ponderaciones asignadas a cada grupo social considerado (los W_i). Ello, sin embargo, es insuficiente. El valor presente neto de

55/ Esto incluye, por supuesto, la exigencia de readecuación de los programas toda vez que sea necesario, y en general, un grado de flexibilidad razonable de las políticas.

beneficios y costos ha permitido homogeneizar flujos que tienen lugar en diferentes momentos, pero ello es apenas una condición necesaria para evaluar. El cuadro que presentamos a continuación debiera permitir un ordenamiento de los proyectos en cuanto a sus virtudes en función de diversos criterios.

Política = Proyecto	Cobertura		Beneficio grupo	Beneficio total	Beneficio total	Beneficio total	Costo por familia pobre beneficiada	Beneficio obtenido por cada familia pobre (8)	Grado de eficiencia = Z = $\frac{(8)}{(9)}$
	Del grupo p* (1)	De las necesi- dades N* (2)	Beneficio total (3)	Costo sin dis- tortión (4)	Costo distor- sión (5)	Costo total (6)	(7)	(9)	(9)

En las primeras dos columnas se señala la cobertura de tipo horizontal. La tercera, da una idea de magnitud de la eficiencia vertical de la política. La cuarta y la quinta permiten pesar el impacto de la administración y de las distorsiones generadas por el proyecto en cuestión. La siguiente columna muestra una relación conocida en el análisis beneficio-costos: indica el beneficio obtenido por unidad de costo. En el caso de políticas anti-pobreza este indicador lo hemos transformado en el que se ubica en la novena columna, esto es, el beneficio obtenido por las familias pobres dividido por el costo total. Esto nos da una relación de eficiencia del proyecto, fijando la eficiencia en términos del beneficio obtenido sólo por las familias pobres objeto del proyecto. En la medida que los beneficios estén muy dispersos entre grupos no pobres, este indicador será peor y menor que el de la sexta columna, mostrando que la eficiencia vertical es baja. En la medida que los beneficios obtenidos por las familias pobres sean sustanciales ello indicará un grado de eficiencia horizontal alto. Cómo influyen la cobertura grupal y la de necesidades en este indicador depende entre otras cosas, del trade-off entre uno y otro en cada política, y entre cada política.^{56/}

^{56/} Sea N = la brecha de necesidades a satisfacer por familia; P = el número de familias a atender y N* y P* = la brecha satisfecha y el número de familias efectivamente atendidas.

Entonces:

$$\frac{\text{Lo logrado}}{\text{Lo deseado}} = \frac{N^*P^*}{NP} = \frac{N^*}{N} \cdot \frac{P^*}{P} = n^* p^* = (\text{cobertura de necesidades}) \cdot (\text{cobertura de grupo})$$

Si C* = costo total del proyecto o política, entonces el indicador $Z = N^*P^*/C^* = n^*p^* NP/C^*$, y si N, P y C* son constantes:

$$dZ = \frac{NP}{C^*} \left[p^* \left(1 + \frac{dp^*}{p^*} \frac{n^*}{n^*} \right) dn^* + n^* \left(1 + \frac{dn^*}{n^*} \frac{p^*}{p^*} \right) dp^* \right]$$

O sea, las elasticidades entre p* y n* ligan a ambas coberturas en este indicador.

Con una cantidad de recursos limitados es obvio que, bajo una misma política, mayor cobertura grupal significará menor cobertura de necesidades. Bajo políticas o programas diferentes es posible que ocurra que una mayor cobertura grupal se dé con mayor cobertura de necesidades. Se trataría de proyectos absolutamente mejores que otros.

Sin pretender, ni de cerca, dar una última palabra sobre las mejores políticas, y estando conscientes del riesgo de trabajar con éstas en abstracto, arriesguémosnos a decir algo sobre ellas utilizando el cuadro anterior.

Lo que se presenta a continuación, que busca provocar una discusión sobre el tema tratado, está repleto de la subjetividad personal del autor, pero también está fuertemente influido por el análisis económico que se ha realizado previamente de las diferentes políticas y programas. No se intentará repetir en estas líneas lo que está en dicho cuadro, pero sí afinar algunos supuestos en relación al tipo de políticas que se usarán como ejemplos.

i) En cuanto a transferencias de activos se supone que el Estado mantiene una organización que asiste a los nuevos propietarios para que éstos no fracasen. Se asume que efectivamente tienen éxito, pero en el caso de la transferencia de activos ya existentes hay que considerar la variable de riesgo político.

ii) La educación se supone entregada a través de una organización pública estatal amplia, como es común en América Latina, al igual que la salud. Esto significa grandes ministerios y una red nacional que presta servicios.

iii) Los controles de precios suponen que el Estado efectivamente los controla, y los estudia periódicamente. Esto último es válido para todas las acciones estatales en cuanto a precios.

iv) En el caso del salario mínimo se está pensando que los más pobres se encuentran entre aquellos que están cesantes por culpa del salario mínimo. Por ello se justifican las expectativas planteadas.

v) En cuanto al gasto público se escogieron cuatro líneas de ayuda a los pobres, pero también se podría haber colocado aquí la educación y algún otro programa.

vi) En el caso del auxilio directo (transferencias de ingresos) a las familias y cesantes se asume algún grado bajo de filtración de ayuda a familias no tan pobres. Lo mismo ocurre con salud y nutrición infantil si son servicios abiertos.

En los dos primeros casos se asumen organizaciones estatales muy simples que dan subsidios directos, aunque es posible que ellas sean más complejas y caras. En cuanto a la nutrición infantil se requeriría una organización más compleja que las de subsidio, pero si se desliga la producción de alimentos (quedando como organización privada) de la provisión directa de éstos a los infantes en escuelas y poblaciones, no tendría por qué ser excesivamente costosa.

El ejercicio realizado en el cuadro anterior no es más que eso: un ejercicio. En consecuencia no se pretende recomendar o denigrar ciertas políticas, que por lo demás, están formuladas a un nivel de ambigüedad del que se está consciente. Se trata de probar el tipo de información que proveería el cuadro. Por ejemplo, si tomamos el caso de controles de precios los diferentes indicadores nos dirían lo siguiente:

1) Que la cobertura grupal sería alta porque el control de precios, al estar vigente para todo el público, también lo está para el grupo objetivo en cuestión.

2) Que la cobertura de necesidades es baja porque la medida no asegura para nada que el grupo objetivo podrá adquirir el bien en cuestión.

3) Que el beneficio del grupo probablemente será muy pequeño en relación al beneficio global. Esto sería así porque en el mercado se compra con dinero y, por lo tanto, los pobres, aun con precios controlados, tienen menos probabilidad de beneficiarse con la medida que los que no son pobres.

4) Del estudio hecho de los controles de precio se vio que el beneficio conseguido generalmente es pequeño, salvo en casos de monopolio o de expectativa, que no es lo que se supone en el ejemplo. Por otra parte, una política de control de precios requiere estudios económicos y control de precios en el terreno lo que no la hace una política barata. Luego el indicador tiende a ser muy bajo.

5) Igualmente se vio que los controles de precios en las condiciones señaladas provocan distorsiones serias en la asignación de recursos que deben asumirse como costos. Ello explica que este indicador sea también muy bajo.

UN EJERCICIO PARA FORMARSE EXPECTATIVAS EN TORNO A RESULTADOS DE LOS INDICADORES PARA EVALUAR DIFERENTES POLITICAS*

Política	Cobertura grupala	Cobertura necesidades	Beneficio	Beneficio	Beneficio	Beneficio	Costo por familia pobre beneficiada	Beneficio obtenido por cada familia pobre	Grado de eficiencia del proyecto o política
			grupo	total	total	total			
			Beneficio total	Costo admi- nistración	Costo dis- torsi6n	Costo total			
A) <u>Transferencias de activos</u>									
1. Físicos ya existentes	Muy baja	Muy alta	Muy alta a/	Bajo	Alto	Alto	Muy alto	Muy alto	Bueno
2. Físicos de origen nuevo	Muy baja	Muy alta	Muy alta a/	Bajo	Muy alto	Alto	Muy alto	Muy alto	Bueno
3. Educativas b/	Muy alta	Alta	Alta	Alto	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Muy bueno
B) <u>Interfiriendo precios</u>									
1. <u>De bienes c/</u>									
i) Controles de precios	Alta	Baja	Muy baja	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Muy bajo	Muy malo
ii) Subsidios	Alta	Alta	Baja	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Malo
2. <u>De factores c/</u>									
i) Del capital	Muy baja	Muy baja	Muy baja	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Malo
ii) Del trabajo	Baja	Baja	Baja	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajo	Malo
3. <u>Correcciones de precios c/</u>									
(criterio de precios sombra)	-	-	Baja	Bajo	Muy alto	Alto	Bajo	Bajo	Bueno

UN EJERCICIO PARA ... (concl.)

Política	Cobertura grupal	Cobertura necesidades	Beneficio grupo	Beneficio total	Beneficio total	Beneficio total	Costo por familia pobre beneficiada	Beneficio obtenido por cada familia pobre	Grado de eficiencia del proyecto o política
			Beneficio total	Costo administración	Costo distorsión	Costo total			
C) Gasto público									
1. Transferencia de ingresos a las familias	Muy alta	Alta	Muy alta	Alto	Alto	Muy alto	Bajo	Alto	Muy bueno
2. Transferencia de ingresos a los cesantes	Alta	Alta	Alta	Alto	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Muy bueno
3. Servicios nacionales de salud <u>d/</u>	Alta	Alta	Alta	Bajo	Muy alto	Alto	Alto	Alto	Bueno
4. Servicios nacionales de nutrición infantil <u>e/</u>	Alta	Alta	Muy alta	Alto	Muy alto	Muy alto	Alto	Muy alto	Muy bueno

a/ Si son trabajados por personas que conocen el rubro. Si son trabajados por inexpertos este resultado podría ser bastante peor.

b/ Se está suponiendo un Sistema Nacional de Educación muy concentrado en manos del Estado como ha sido tradicional en América Latina.

c/ Se está pensando en los casos analizados en II.2. Por lo tanto puede haber otros casos en que la evaluación daría otros resultados.

d/ Se asume la tipología del Dr. Alfredo Bravo, op. cit., para lo que se entiende por Servicio Nacional de Salud. Esto significa una organización estatal pero semiautónoma con financiamiento estatal, de seguridad social y propios, y que da prestaciones de tipo integral.

e/ Se está pensando en una organización nacional de recuperación de desnutridos y de promoción nutricional vía educacional y también directa, vía programas de alimentación infantil.

f/ Referirse a los supuestos de las políticas "tipos" para comprender el uso de los indicadores de evaluación en este ejercicio.

6) Las razones anteriores avalan la expectativa para este indicador.

7), 8) y 9) Igualmente, las razones entregadas más que justifican los resultados aquí exhibidos.

El mismo análisis ha sido hecho para los demás casos y sería largo desarrollarlo aquí para cada uno de ellos.

Es evidente que habrá muchos que estarán en desacuerdo con las expectativas mostradas en el cuadro en cuestión y ello se deberá, por una parte por la obligada ambigüedad que surge de trabajar a cierto nivel de abstracción más el grado de hermetismo que existe tras, por ejemplo, de un "Sistema Nacional de Salud", lo que el autor reconoce. Por otra parte, se deberá directamente por discrepancias en torno a la importancia de la asignación de recursos en el concierto social lo que lleva a muchos a postular políticas reconocidamente ineficientes desde este punto de vista, pero obviamente eficaces de acuerdo al prisma de quienes las proponen.

El objeto del cuadro de indicadores es servir de ayuda para la toma de decisiones. Lo polémico del ejercicio realizado es una pequeña muestra de las reacciones que genera el escoger una política en vez de otras. Justamente por ello creemos en el valor del análisis que se ha efectuado y de su resumen a través del mencionado cuadro, porque con ellos es posible formalizar y racionalizar el proceso de toma de decisiones, y explicitar acuerdos y desacuerdos sobre bases conocidas.

Gráfico 1

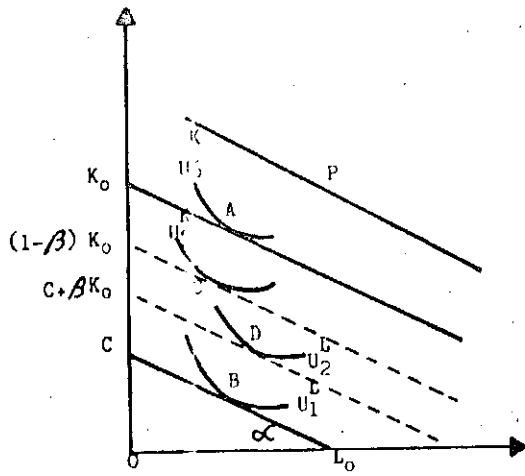


Gráfico 2

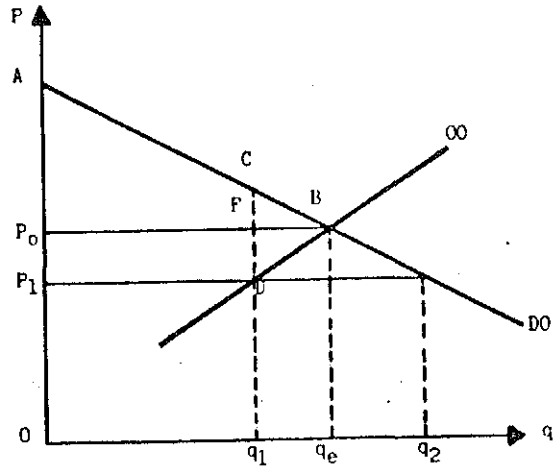


Gráfico 3

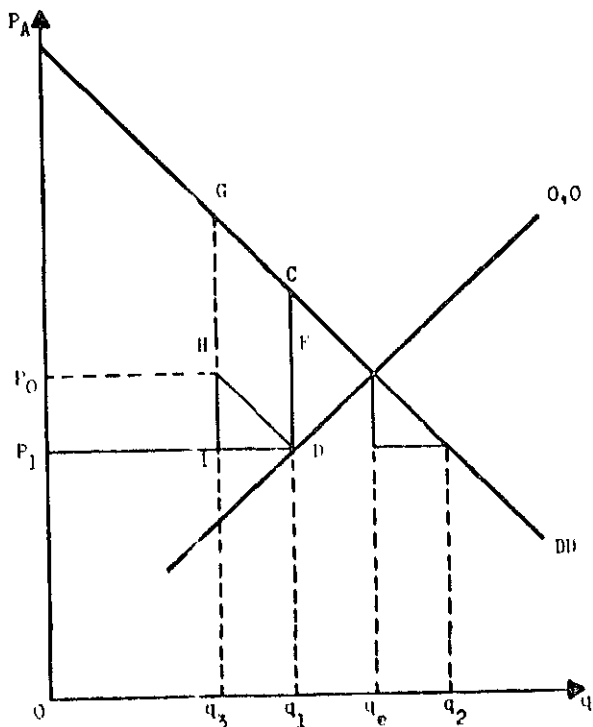


Gráfico 4

