

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA *

BOLETIN DE PLANIFICACION

*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

E/CEPAL/ILPES/G.16

Junio de 1982

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S

Boletín de Planificación N° 15 Santiago, junio de 1982

SUMARIO

PRESENTACION		1
ARTICULOS		
Jorge Méndez Munévar y Alvaro García	Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica	3
Roberto Zahler	Un modelo macroeconómico para una economía abierta	49
Jorge Rodríguez	Criterios económicos para evaluar políticas contra la pobreza	85
Enrique de la Piedra	Generación de ingresos para grupos pobres: análisis de dos instrumentos de creación de empleos adicionales	143
José Pablo Arellano	Gasto público social y pobreza en América Latina	181
Oswaldo Rosales	Planificación social, subsidia- riedad y teoría económica	223
NOTAS Y COMENTARIOS		
- Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe		247
- Proyecto INFOPLAN		251
- Convenio de Cooperación entre CODAI y el ILPES		253

NOTAS Y COMENTARIOS

- Servicios recientes de Asesoría 255
- Primera Reunión Técnica sobre Compatibilización
entre Políticas Económicas de Corto Plazo y
estrategias de mediano y largo plazo 257
- Curso intensivo de planificación agrícola, Honduras 259
- Curso-Taller sobre aspectos operativos del plan de
desarrollo del Guayas, Ecuador 261
- Resúmenes de artículos aparecidos en el número 16 de la
Revista de la CEPAL de abril de 1982 263

PRESENTACION

Es motivo de especial satisfacción para el "Boletín de Planificación" ofrecer en este número extraordinario un selecto grupo de trabajos sobre teoría económica y su aplicación en la política del desarrollo económico y social. Todos ellos, a la luz de la experiencia latinoamericana, constituyen valiosas referencias para comprender el relacionamiento entre los programas sociales y sus implicaciones económicas y para evaluar el efecto bienestar que se espera de toda política económica. En la discusión de los diferentes temas un papel preponderante se le asigna a los elementos conceptuales y técnicos que conlleva el proceso de planificación y generación de empleo, objetivo fundamental de toda política de erradicación de la pobreza.

Se incluye además, el diseño de un modelo macroeconómico para una economía abierta con el objeto de estudiar en forma sistemática e integral el proceso de apertura económica al exterior, con énfasis en los problemas de ajuste de las principales variables macroeconómicas.

En la sección "Notas y Comentarios" se destacan las actividades más recientes realizadas por el ILPES en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema de Cooperación y Coordinación entre los Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe.

Por último, como es tradicional, se incluyen los resúmenes de los artículos aparecidos en el número 16 de la Revista de la CEPAL.

* * *

El 31 de mayo se retira de las Naciones Unidas y de la Dirección del ILPES, el destacado economista colombiano, Dr. Jorge Méndez Munévar. El Boletín de Planificación desea despedirse de esta figura latinoamericana que durante gran parte de su vida se dedicó con devoción a la causa de las Naciones Unidas en entidades como la CEPAL, la OIT, PREALC y en los últimos tres años en la Dirección del Instituto.

El Boletín como órgano del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación desea resaltar la muy valiosa contribución del Dr. Méndez en el fortalecimiento del Sistema, mecanismo clave para la acción regional conjunta en el logro de mejores niveles de desarrollo y bienestar para la Región. Además, desea destacar la profunda huella que el Dr. Méndez deja en el ILPES, institución que tuvo el privilegio de recibir su gran capacidad técnica y de contar con su maravillosa calidad humana.



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

Jorge Méndez Munévar y Alvaro García **/

INTRODUCCION

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

Una parte considerable de la explicación de que ese dilema tienda a persistir y de que consiguientemente cada uno de esos extremos desemboque, frecuentemente, en un aumento de la insatisfacción social, puede estar en el insuficiente conocimiento sobre las relaciones que existen entre los objetivos sociales y sus aspectos económicos. La solución de los problemas sociales, el alivio de la pobreza extrema por ejemplo, tiene un indudable valor económico, en términos de mayor capacidad productiva de los beneficiados. Por otra parte, el gasto en lo social tiene costos, y por lo general significa

*/ Trabajo presentado en el "Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, durante la década de los ochenta". Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados. En esta oportunidad el Boletín de Planificación publica una versión resumida del trabajo original. Por razones de espacio se suprimió el capítulo II: "Teoría y práctica del desarrollo económico y la superación del problema en América Latina".

**/ Director del ILPES y Experto de PREALC, respectivamente.

transferencia de recursos de unos sectores de la sociedad a otros. Es importante, en el momento de tomar decisiones sobre el gasto social, que se tenga conciencia tanto del valor económico potencial de los resultados de ese gasto, como de los efectos del costo en que se ha incurrido en términos de la tasa de crecimiento del conjunto de la economía. En el estado actual de la ciencia económica y de la práctica de las políticas de desarrollo, es frecuente que ni lo uno ni lo otro se tenga en cuenta suficientemente.

El ideal, para la América Latina y para todos los pueblos en desarrollo, sería el lograr poner en marcha políticas que al mismo tiempo permitieran un crecimiento acelerado de la inversión, y una atención prioritaria de las necesidades de las grandes mayorías pobres, todo ello dentro de un ambiente de libertad individual. A lo largo de la América Latina ese ideal se ha buscado, con empeño, pero generalmente sin el éxito esperado. Repetimos, las altas tasas de crecimiento logradas temporalmente en algunos países no han logrado aliviar los problemas sociales, y, del otro lado, los intentos de solución masiva de los problemas sociales han estado acompañados de dificultades en el proceso económico.

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

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

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

La realidad concreta y objetiva que da pie a nuestras preocupaciones, es la existencia en América Latina de más de 100 millones de personas que no tienen acceso a un conjunto de bienes y servicios indispensables para subsistir en condiciones compatibles con la dignidad humana. Dicha preocupación es reforzada por la constatación de que después de un exitoso período de crecimiento económico - como fue el decenio de los sesenta donde se logró una tasa de crecimiento del producto para la región levemente inferior al 6% anual - el número absoluto de personas en situación de pobreza permaneció invariable. Esto resulta aún más grave cuando se sabe, como lo prueban diversos estudios, que existen actualmente en la región los recursos necesarios para superar el problema de la pobreza. En efecto, en la mayoría de los países para los cuales se posee información, existen condiciones propicias para que la totalidad de los pobres pudieran dejar de serlo mediante transferencia de recursos desde los sectores que gozan de altos niveles de vida. Dichas transferencias no requerirían ser, en promedio, superiores al 12% del ingreso disponible del 10% más rico de la población. La primera característica de los problemas sociales surge con claridad: éste es, fundamentalmente, un asunto de distribución de la riqueza y el bienestar y no necesariamente uno de aumento en la disponibilidad de recursos.

Esta desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza se basa en la acción de un sistema económico que margina de los frutos del crecimiento a amplios sectores de la población. De hecho, al estudiar las

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

características de los grupos sociales afectados por el problema social se concluye que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas tienden a coincidir con quienes tienen problemas de empleo. La vinculación más directa se presenta entre pobreza y subempleo, particularmente en el sector rural. A su vez, el problema del empleo se relaciona con dos conceptos definitorios de la realidad latinoamericana: el de heterogeneidad estructural y el de mercados diferenciados de trabajo y empleo.

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

A su vez, PREALC ha planteado que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo. O sea, existe un pequeño sector, conformado por quienes laboran en los estratos más modernos, que registra una alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, de mayor dimensión, constituido por los ocupados en los estratos intermedios con más bajos niveles de ingreso y productividad. Esta característica del sistema económico, presente en prácticamente la totalidad de los países de la región, redundará en que una baja proporción de la fuerza de trabajo se emplea en el sector moderno, mientras la mayoría se ve obligada a trabajar en el sector tradicional en condiciones de baja productividad y, normalmente, con reducidos y fluctuantes niveles de ingreso.

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

Una gran parte del problema social reside, por lo tanto, en la forma en que el proceso económico funciona y se desenvuelve. Esto significa que los problemas sociales no podrán solucionarse integralmente sólo a través de programas dirigidos a aliviar los síntomas de la pobreza; sino que el modelo económico prevaleciente debe corregir sus tendencias a la concentración de la riqueza y a la falta de participación de grandes mayorías de la población en los frutos del crecimiento. En ese primer sentido, la relación entre lo social y lo económico es crucial, y debe hacerse resaltar todas las veces que quieran plantearse programas sociales. Pero hay un segundo sentido, en esa relación, igualmente pertinente e importante: los programas sociales, y los cambios en el modelo económico que buscan una mayor justicia social, suelen tener costos en términos económicos, y éstos también deben ser tenidos en cuenta. Más adelante volveremos sobre esta importante cuestión.

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

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

Por otra parte, el Estado es el más fundamental mecanismo de expresión del poder político. Esto es, a través de sus acciones - económicas y políticas - realiza y da cohesión a un proyecto político, que, por supuesto, no responde linealmente a un sólo grupo de intereses, pero que tiende a representar los intereses de los grupos con mayor poder relativo. Así, el Estado se convierte en un mecanismo de integración y sustento del orden político que se utiliza para impulsar un proyecto nacional, concretamente a través de la planificación - entendida como instrumentación técnica de

un proyecto político - incide decisivamente sobre el orden económico y, por lo tanto, sobre la situación relativa de bienestar de los distintos grupos sociales. Vemos entonces, como una tercera característica del problema social es que sus soluciones son función del acceso diferenciado de los distintos sectores sociales a las instancias constitutivas y expresivas del poder político y, muy concretamente, al Estado.

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

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

O sea que el éxito de la política social depende de la coherencia técnica con que se enfrenten las condicionantes estructurales del problema social, como de la acción paliativa directa del Estado, y, de la voluntad política para llevar a cabo esta tarea. Lo "social", por lo tanto, no puede ser aislado de lo económico y lo político; a riesgo de diluirse en una acción fragmentaria que como resultado sólo tendrá el prolongar la situación de incertidumbre, marginalidad y pobreza en que viven más de 100 millones de latinoamericanos. En términos teóricos, sin embargo, se pueden distinguir dos áreas de preocupación para la solución del problema social; el de la coherencia y eficiencia técnica de las acciones destinadas a superarlo, y, el de la construcción y expresión de una voluntad política que acompañe y sustente dichas acciones. Dado que la preocupación central de este seminario gira en torno al primero de estos temas, en esta ponencia nos concentraremos sólo en él. Este hecho, sin embargo, de ninguna manera debe interpretarse como que los autores piensen que las consideraciones

políticas deben ser relegadas a un segundo plano. Muy por el contrario, estamos convencidos que el cambio social sólo es posible si las grandes mayorías tienen acceso efectivo a los órganos del poder político, convirtiéndose así en sujetos activos del necesario proceso de cambios.

II. LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLITICA ECONOMICA

1. Antecedentes generales

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

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

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

En sus efectos sociales, pueden distinguirse tres tipos de política económica: aquéllas que tienden a afectar la distribución primaria del ingreso, las que tienden a corregir las diferencias entre costos o precios privados y sociales y, por último, las que tradicionalmente se llaman políticas económicas, o sea las relacionadas con el logro de objetivos tales como el crecimiento, la estabilidad de precios, etc., y que tienen implicaciones sociales por la participación natural que tienen los miembros de la sociedad, incluyendo los más pobres, en la prosperidad o en el marasmo de la economía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En lo que se refiere a la transferencia de activos hacia los grupos más pobres, la principal lección parece ser que este proceso es insuficiente e indeseable - desde la perspectiva del crecimiento e, incluso, de la distribución - sin ir acompañada de programas de asistencia técnica, financiera y de provisión de recursos complementarios a la producción. Es indudable, que los grupos de menores ingresos no sólo no disponen de menos medios de producción, sino también de menos capital - en el amplio sentido de la palabra - del necesario para la inversión y para sostener el proceso de producción. Por lo tanto, a no ser que éstos le sean provistos la producción mermará e, incluso, el nivel de ingreso de los grupos presuntamente favorecidos puede verse disminuido.

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

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

Por otra parte, como ya se adelantara, las políticas de apoyo a las inversiones directas de los grupos de menores ingresos tienden a superar otra de las causas fundamentales de la pobreza en América Latina. Esta es la falta de acceso que éstos tienen al capital físico y financiero, a la adquisición de capital humano, a la infraestructura y a un amplio conjunto de insumos complementarios. Se trata, por lo tanto, de corregir los factores que hacen perdurar esa falla estructural y, de esta forma, beneficiar directamente al grupo-objetivo; a la vez que se generan las condiciones para que éste aumente progresivamente su nivel de ingreso. Este

tipo de acción, que tiene un bajo costo político, puede obtener excelentes resultados desde el punto de vista redistributivo. En términos de su efecto sobre el crecimiento, éste dependerá de la productividad relativa del capital en las alternativas redistributivas respecto a las otras posibilidades de inversión en la economía.

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

Estas alternativas de inversión directa en el grupo-objetivo en parte incorporan las políticas sociales tradicionalmente aceptadas y, por lo tanto, volveremos sobre ellas más tarde. Además, debieran incorporar, cosa que en la región no se ha hecho con la suficiente frecuencia, políticas tendientes a apoyar al sector informal urbano y al sector tradicional rural. La enorme importancia de estas políticas - desde la perspectiva redistributiva y de crecimiento - ha sido debidamente señalada por el PREALC y no creemos que sea el caso repetirlo. De todas formas, queremos señalar que éste es probablemente una de las formas más efectivas para avanzar hacia la satisfacción dinámica de las necesidades básicas, sobre todo, si se considera el ambiente político hoy predominante en América Latina.

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

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

mercado. Por lo tanto, en términos del análisis walrasiano, este tipo de políticas permiten conciliar la eficiencia técnica y económica con la eficiencia social.

b) La acción directa sobre el mercado de los factores de producción está encaminada, normalmente, a variar los precios y/o los niveles de utilización de los factores, transformando de esta forma, el nivel de ingresos que éstos perciben. Desde un punto de vista social, el objetivo de esta política sería aumentar el nivel de empleo y/o el salario de los grupos de menores ingresos. Como ya se ha dicho, en América Latina una mayoría de quienes no satisfacen sus necesidades básicas cuentan con un empleo, pero dedican una fracción menor del tiempo y del esfuerzo (humano y técnico) necesario para generar un ingreso adecuado con la SNB (Satisfacción de las Necesidades Básicas). Se trata, por lo tanto, de subempleados más que de desempleados - aunque esta situación también afecta en una mayor proporción a los grupos de menores ingresos - que necesitan aumentar su renta. Esto se puede lograr a través de la creación de empleos más productivos o del aumento de los salarios reales. Esto último, sin embargo, si no se basa en lo primero normalmente tiene un efecto negativo sobre el nivel de empleo, resultando, por ende, en un saldo incierto sobre el nivel de ingreso agregado de los más pobres.

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

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

En efecto, en lo que se refiere a políticas que afectan el nivel de salario o el costo del trabajo, debe señalarse que aunque probablemente, han tenido un impacto negativo sobre el empleo, indudablemente, han beneficiado en forma significativa a la población empleada en el sector formal de la sociedad. Una disminución en el salario real sólo tendrá un efecto redistributivo si la elasticidad de sustitución técnica entre factores es superior a uno. Ahora bien, las condiciones tecnológicas prevaletentes en América Latina, particularmente en el sector formal,

harían pensar que dicha elasticidad es inferior a la unidad y, por lo tanto, la eliminación de la política de salarios mínimos sólo produciría una redistribución al interior de la clase trabajadora. ^{2/} Esto es, si es que el sector formal efectivamente contrata a los niveles del salario mínimo. En muchas ocasiones no pareciera ser éste el caso, ya que - para disminuir el costo de rotación de personal - el empresario opta por pagar un salario superior. Evidentemente esto reduce significativamente el impacto de una política de liberalización de salarios. En todo caso, ésta es una área donde prácticamente no existen investigaciones que permitan sacar conclusiones definitivas sobre tan importante cuestión. Por otra parte, las políticas que tienden a disminuir el costo del trabajo - vía disminución en leyes sociales - afectan negativamente el financiamiento del sector público. Esto podría redundar en inflación, una disminución en los servicios sociales del sector público o en otro tipo de soluciones - aumento de impuesto a la renta o disminución en el gasto en renglones que no afecten a los más pobres - que no tengan un impacto social negativo.

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

^{2/} Conviene recordar que lo que realmente importa para definir el efecto empleo de la política salarial es la elasticidad-precio de la demanda por trabajo. Ahora bien, Cline entre otros, ha señalado que la eliminación o disminución del salario mínimo puede aumentar el pago total por salarios y el empleo en el sector moderno, y mejorar la igualdad de distribución entre los trabajadores de los sectores moderno y tradicional - aún si la elasticidad de sustitución es menor que la unidad - siempre que la elasticidad de sustitución sea superior a la participación del capital en el sector moderno. A su vez, este argumento ha recibido una serie de críticas que sería largo enumerar aquí.

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

Por último, se debe recordar el carácter altamente heterogéneo que tiene el mercado de capitales en los países de la región. Esto, normalmente, redundaría en la existencia simultánea de una subvaluación del precio del capital en el sector moderno, unido a una sobrevaluación de su precio en el sector informal y tradicional. Dicha situación discrimina contra el uso del trabajo en dos formas: induce a un mayor uso de capital en el sector moderno e inhibe la expansión de los sectores de pequeña y mediana industria que hace un uso más intensivo del trabajo. Por lo tanto, una política socialmente (y económicamente) acertada respecto al costo del capital debiera situarlo a un nivel adecuado a la dotación de recursos a nivel nacional y, además, preocuparse por homogeneizar el mercado o, aún más de introducir condiciones preferenciales a favor del pequeño y mediano productor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La corrección de las imperfecciones del mercado

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

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

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

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

La existencia de economías de escala es frecuente en la industria moderna. Esto, sin embargo, por restricciones en el tamaño del mercado normalmente conduce a la existencia de situaciones monopólicas u oligopólicas. Sólo con esta estructura de oferta la o las firmas están en condiciones de expandir su producción, por lo menos, hasta el punto donde los costos marginales superan el promedio. De esta forma, se aprovecha positivamente la economía de escala, pero sus frutos normalmente no son percibidos por la población. Por lo tanto, la existencia de economías de escala en mercados pequeños constituye una de las barreras fundamentales para la existencia de mercados competitivos.

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

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

d) Otra área de intervención aceptada por la teoría económica tradicional es la que tiene que ver con la existencia de externalidades en la producción o el consumo de bienes o servicios. Un caso típico de externalidades en la producción es la explotación de ciertos recursos naturales, donde la concurrencia de un gran número de productores tiende a aumentar el costo de cada uno en particular (la pesca, por ejemplo). Otro de estos casos es la educación, donde la teoría económica postula que el costo social de la educación es inferior al costo privado por la mayor contribución a la sociedad que puede hacer un individuo con más alto nivel educacional. Por otra parte, existe todo el problema medioambiental que, en gran parte, es generado por externalidades a la producción y al consumo de ciertos bienes.

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

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

4. Las políticas económicas tradicionales

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

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

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

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

La decisión de qué producir (si se incentiva la producción de bienes de consumo masivo o de bienes suntuarios, de bienes para exportación o consumo interno y en qué proporción, la producción industrial con un alto valor agregado o la producción de materia prima con escaso valor agregado, por ejemplo) amplía o restringe la capacidad de consumo de la población de menores recursos de acuerdo a los niveles de empleo e ingreso que se generen y a la gama de bienes que ponga a su disposición.

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

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

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

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

prevaleciente demanda que, a su vez, es un claro retrato de las desigualdades existentes y que representa fundamentalmente las preferencias de los grupos de mayores ingresos.

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

b) Las políticas de ingreso y gasto fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los distintos tipos de política cambiaria (tipo de cambio fijo, libre o tasas gradualmente móviles), por ejemplo, tienen efectos diferentes sobre la inflación, y por esa vía, influyen sobre la distribución del ingreso. La política cambiaria que tenga, en el mediano y largo plazo, un menor impacto inflacionario, y que obviamente no signifique la existencia de desequilibrios externos inmanejables, será más progresiva que una que genere mayor inflación. Por otra parte, el tipo de cambio real sobre o subvaluado, siendo el primero expansivo y el segundo depresivo, afectarán a los sectores exportadores y sustituidores de importaciones, consiguientemente al empleo y el nivel de remuneraciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. CONSIDERACIONES ECONOMICAS EN EL DISEÑO DE LA POLITICA SOCIAL

1. Planteamientos generales

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

a) El carácter sistémico de los problemas sociales

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

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

La segunda forma de interrelación global que debe tenerse en cuenta para el diseño de una política social específica se refiere al resto de las llamadas "áreas sociales". La necesidad de pensar en las relaciones e interdependencias que tienen las distintas necesidades básicas surge de dos realidades que han constatado múltiples investigaciones sobre el tema, la primera, se refiere al carácter complementario del proceso de satisfacción de necesidades básicas. Esto es, que la provisión conjunta de "satisfactores" destinados a necesidades distintas multiplica la eficiencia de cada satisfactor en particular. Por ejemplo, si los programas de nutrición contemplan la provisión de ciertos servicios básicos de salubridad, se ha estimado que la cantidad de alimentos necesarios para lograr un nivel satisfactorio de calorías y nutrientes disminuye en aproximadamente un 15% si las condiciones de salubridad son adecuadas, ya que aumenta la capacidad de absorción de los energéticos y nutrientes contenidos en los alimentos.

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

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

c) El impacto macroeconómico de los programas sociales

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

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

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

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

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

2. Consideraciones macroeconómicas en el diseño de políticas sociales

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

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

b) Lo anterior nos lleva directamente al segundo tema, siendo éste el del mejoramiento y sistematización de la información estadística. La dirección de este mejoramiento debe hacerse, además, del ya mencionado problema de calidad de la información, en términos del enfoque sistémico ya planteado. Esto significa integrar la hoy descoordinada información sobre producción y consumo de satisfactores y sumarle a ella un régimen de clasificación por grupos sociales. Un excelente marco general para la definición del tipo de información que se requiere son las llamadas "Matrices de Contabilidad Social" que por desgracia han recibido poca atención en la región latinoamericana.

La importancia de producir una vinculación en la recolección de información sobre producción y consumo de satisfactores queda claramente graficada por el siguiente ejemplo sobre la situación nutricional en Costa Rica. Para mediados de la década de los 70, la información sobre oferta y disponibilidad interna de alimentos (hojas de balance) indicaba que ésta habría aumentado en forma considerable; sin embargo, la información sobre consumo (encuestas de ingreso y gasto familiar) demostraban

que éste habría disminuido apreciablemente. Dada la modalidad de recolección y producción de datos estadísticos en Costa Rica - como en todos los países latinoamericanos - es absolutamente imposible comparar estas dos cifras y, por lo tanto, llegar a una conclusión respecto a lo que efectivamente está pasando con el problema alimentario en ese país.

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

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

d) Esto último, nos lleva directamente a la necesidad de trabajar con modelos de planificación. A los tradicionales modelos de equilibrio o desequilibrio general habría que sumarle, por supuesto, las consideraciones propias del análisis de necesidades básicas. Entre las más importantes figuran las vinculaciones entre la satisfacción de las necesidades y la obtención de resultados económicos. Hay diversos estudios que, por ejemplo, demuestran cómo aumenta la productividad del trabajo al mejorar el estado nutricional de las personas, y otros, que indican la relación entre desarrollo de las capacidades humanas y el estímulo recibido (educación, básicamente) en los primeros años de vida. Además, entre

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

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

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

la eficiencia relativa de diversas políticas económicas y sociales, y de estrategias globales de desarrollo, en términos de la consecución de los objetivos sociales del crecimiento.

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

3. Consideraciones microeconómicas para el diseño de políticas sociales

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

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

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

Esta es, probablemente, una de las áreas donde existen mayores vacíos en el conocimiento de la realidad latinoamericana relacionada con el diseño e implementación de políticas sociales. En general, la teoría del desarrollo económico y social, se ha preocupado poco de investigar cuáles son los elementos que determinan el comportamiento de los agentes económicos responsables del proceso de producción y distribución de bienes y servicios, en particular, cuáles son los incentivos o desincentivos que realmente motivan cambios en el comportamiento de estas unidades. Sin embargo, América Latina es rica en experiencias de políticas destinadas a producir

cambios en el comportamiento del productor o distribuidor privado (subsídios, fijaciones de precios y/o estándares, racionamiento o fijación de cuotas, aranceles, etc.) y, además, en experiencias de acción pública destinadas a sustituir o complementar directamente la acción privada (cadenas de comercialización, distribución gratuita de bienes, programas de financiamiento y/o producción o provisión directa de satisfactores, etc.).

Estas experiencias, indudablemente, ofrecen un rico terreno para investigar la eficiencia relativa de las diversas formas de intervención, así como la importancia de actuar en estas áreas. Sin embargo, estos interrogantes sólo pueden ser respondidos en forma verdaderamente cabal a través de investigaciones empíricas, ya que no existen instrumentos ni información que permitan evaluar ex-ante la eficiencia de estas políticas o formas de intervención.

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

Un estudio detallado sobre el tema, sin embargo, demostró que dicha "neutralidad de escala" no era tal. De hecho, las nuevas tecnologías eran capital-intensivas y, por ende, requerían de disponer de capital de trabajo y, además, de hacer una serie de inversiones complementarias (fundamentalmente, para regular el abastecimiento de agua). Las condiciones productivas e institucionales del pequeño productor hacían muy difícil que

éste utilizara las nuevas tecnologías ya que no tenía capacidad de ahorro ni de endeudamiento. Además, se detectaron ciertas reticencias de orden "cultural" a la introducción de cambios radicales y drásticos en las tecnologías productivas utilizadas. En definitiva, la mayoría de los estudios concluyen que la revolución verde tendió a polarizar aún más las diferencias sociales al interior de las zonas rurales, contradiciendo así, una parte importante de las expectativas originales. Faltaría aún, sin embargo, investigar cuál fue el impacto nutricional de estas políticas y cómo se compara con los resultados logrados a través de políticas directas de alimentación complementaria u otras de ese tipo.

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

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

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

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

i) La relación entre modernización, y el efecto demostración con el consumo de satisfactores de necesidades básicas. La teoría tradicional plantea que son los precios relativos y el nivel de ingreso lo que determina el comportamiento del consumidor. Prácticamente, todas las otras ciencias sociales han coincidido en señalar la importancia de otros elementos, tales como, la educación, propaganda y, en general, todas aquéllas que se refieren al condicionamiento sociocultural que la sociedad ejerce sobre los individuos. Existen varios estudios - incluso hechos por

economistas - que tenderían a reforzar la segunda proposición. A modo de ejemplo, se puede mencionar un estudio reciente entre los patrones de consumo de alimentos de la población indígena de México y Guatemala. En ellos se concluye que a medida que estas comunidades eran "penetradas por la civilización" existía una rápida sustitución de los alimentos tradicionales por otros cuyo costo por unidad de calorías y nutrientes en general, era considerablemente mayor. Sin embargo, estos alimentos (pan blanco, por ejemplo) constituían un símbolo de progreso. Este proceso de sustitución, en todos los casos, redundaba en la generación o agudizamiento del problema nutricional.

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

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

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

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

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

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

i) Definición de estándares de satisfacción de las necesidades básicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

iii) Las consecuencias económicas de los problemas sociales

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

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

Así y todo, se han logrado algunos avances importantes, sobre todo en las áreas de salud, educación y nutrición. En educación, por ejemplo, en muchos países de la región se han adecuado escalas de medición de uso internacional (tal como la Gessel o la Terman Merrill) para medir el desarrollo motor, del lenguaje social y de organización intersensorial. La aplicación de estas escalas de medición han permitido apreciar una gran correlación entre los grados de desarrollo de las diversas áreas y los niveles de ingreso. Sería factible, por lo tanto, contar con aproximaciones cuantitativas sobre el efecto que un cierto grado de satisfacción de las necesidades básicas - medido a través del nivel de ingreso - tiene sobre la producción. En nutrición, por otra parte, diversas investigaciones han demostrado que la desnutrición energético-proteica y las deficiencias en el consumo de hierro y yodo pueden afectar significativamente el desarrollo mental y físico de las personas, y consiguientemente su capacidad de producción económica. Las mismas investigaciones han demostrado que los niños desnutridos tienen un nivel de respuesta inferior a los estímulos de su medio ambiente, lo que, indudablemente afecta su capacidad de aprendizaje y, por ende, su desarrollo sicomotor y social. Estas interrelaciones sin embargo, no han sido aprovechadas todo lo que hubiese sido deseable, lo que impide llegar a conclusiones definitivas respecto a, por ejemplo, las consecuencias del problema nutricional o educacional sobre diversas variables económicas.

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

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

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

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

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

Las metodologías mencionadas aún contienen deficiencias. Esto se explica, fundamentalmente, por la dificultad de cuantificar en términos monetarios el impacto de las políticas sociales. Sin embargo, pareciera ser que ellas ofrecen un buen punto de partida para el desarrollo de una tarea - como es la de evaluación - que es fundamental para lograr una

mejora sustancial en la eficiencia de los programas sociales. Esa evaluación económica de los programas sociales requiere de una muy especial atención, tanto, por la importancia de utilizar eficientemente los recursos disponibles, tan escasos frente a tan urgentes problemas, como para motivar mucho más a las autoridades, y a la sociedad en general, hacia la solución de estos problemas al superar la visión - que muchos tienen hoy - que los fondos destinados a la asistencia social son una suerte de caridad que no reporta ningún beneficio al conjunto de la sociedad. Veamos, por lo tanto, cuáles son las metodologías de evaluación hoy disponibles.

i) El análisis de costo-beneficio

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

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

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

ii) El "balance de planificación"

Tiene como objetivo el establecer las ganancias y las pérdidas para grupos particulares, a consecuencia del programa o políticas. Este esquema tiene muchas de las desventajas del análisis de costo-beneficio, pero al no tratar de lograr un "máximo", sino, sólo de especificar los grupos que se beneficiarán o perjudicarán, suprime, por lo menos el uso de ponderaciones de distribución generales.

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

iii) El análisis de costo-eficiencia

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

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

Por último, deseamos subrayar la importancia de que la fijación de estándares sociales - sobre todo por el mínimo conocimiento que se tiene de la consecuencia de los problemas sociales - requiere lograr un cierto consenso social, lo que nos lleva al problema de la institucionalidad participativa que debe tener la planificación del desarrollo. Aunque no trataremos este importante tema en el presente trabajo, estamos convencidos que la única forma de asegurar que los estándares sociales realmente reflejen los niveles socialmente deseados es a través de la participación conciente de la población en el proceso de toma de decisiones. Esta participación conciente de la población en el proceso de toma de decisiones. Esta participación conciente se obtiene de dos formas que deben desarrollarse conjuntamente: una intensa campaña para otorgar las condiciones básicas para dicha participación (educación, fundamentalmente) y la creación de canales de participación democrática que le permitan al Estado convertirse efectivamente en la expresión política del conjunto de la comunidad organizada.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

grupo aparte de los que hacen similares tareas en el ámbito económico. Esto inevitablemente redundará en una falta de aprovechamiento de los refuerzos y complementariedades recíprocas entre el esfuerzo en pro del cambio social y el esfuerzo en pro del crecimiento y de la estabilidad.

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

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

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

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

UN MODELO MACROECONÓMICO PARA UNA ECONOMÍA ABIERTA */

Roberto Zahler

I. INTRODUCCION Y OBJETIVOS

El tema del grado de apertura económica al exterior, siempre presente en la región, comenzó a tener creciente importancia en América Latina desde mediados de la década de los sesenta.

Los motivos de esto se encuentran en diversos planos. Por una parte corresponde señalar el "efecto demostración" del crecimiento económico obtenido por algunos países del Sud Este Asiático, donde el dinamismo de las exportaciones ocupó un rol de mucha importancia.

*/ Este trabajo ha sido preparado por el señor Roberto Zahler, experto del Programa de Investigaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y coordinador del proyecto PNUD/CEPAL sobre "Implicaciones para América Latina de la Situación del Sistema Monetario Financiero Internacional" (RLA/77/021). El trabajo se basa en los resultados del proyecto conjunto CEPAL/FMI sobre apertura económica. Dicho trabajo no ha avanzado todavía lo suficiente como para presentar un modelo completamente afinado. Por este motivo la responsabilidad por la forma y contenido son de su autor, y no comprometen de manera alguna ni a las instituciones ni a las otras personas que ha colaborado en la elaboración y discusión del modelo y sus resultados. Entre éstas, cabe destacar, a Mohsin Khan, Ricardo Arriazu, Reynaldo Bajraj y Carlos Massad, cuyos múltiples comentarios y sugerencias han permitido mejorar sustancialmente el contenido de esta investigación. Una mención y reconocimiento especial le corresponde a Nicolás Eyzaguirre, quien, en adición a una excelente labor computacional, ha participado en forma activa y creadora en el análisis de los resultados y ha contribuido a la reformulación y a evidentes mejoramientos del modelo. Naturalmente, sólo el autor es responsable por los errores que puedan persistir.

Desde otro ángulo, diversos países de la región han constatado una relativa pérdida de dinamismo en el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones, diseñándose nuevas estrategias para el sector externo, generalmente asociadas a la promoción de las exportaciones y a someter con mayor rigor a la actividad económica doméstica a la competencia internacional.

Más recientemente, y en alguna medida relacionado con lo anterior, varios países de América Latina han adoptado nuevas estrategias de crecimiento económico que tienden a enfatizar la importancia del mercado como mecanismos de asignación de recursos y, en ese contexto, han requerido de una mayor identificación de los precios domésticos con los precios internacionales, lo que ha significado abrir decididamente sus economías al comercio exterior.

Por otra parte, las profundas modificaciones del sistema monetario mundial y la evolución reciente de los mercados internacionales de capitales han significado un cambio cualitativo y cuantitativo de gran importancia en los montos y costos de capitales financieros disponibles para los países en desarrollo. Si a esto se añade los intentos de muchos de dichos países por reformar y agilizar el funcionamiento de los mercados financieros domésticos, con las consiguientes políticas crediticias y de tasas de interés, se observa una situación caracterizada por una sostenida integración de los mercados de capitales domésticos con los internacionales. Asimismo, los fuertes cambios que han ocurrido en los últimos años en la economía mundial, con la persistencia de presiones inflacionarias y de tendencias recesivas, han inducido a algunos países, especialmente industriales, a adoptar estrategias más proteccionistas. Estos fenómenos han reactualizado la discusión en torno al grado de vulnerabilidad económica de países pequeños, según su particular modalidad de inserción en la economía mundial.

Los elementos más arriba reseñados están siendo esgrimidos, entre otros, en favor o en contra de una mayor apertura económica externa, en la mayor parte de los países de la región. Quizás uno de los problemas más fundamentales que a este respecto presenta el diseño y aplicación de la política macroeconómica es la relativa carencia de desarrollos, tanto teóricos como de experiencias nacionales o regionales, que permitan tener un cuadro claro de las características y consecuencias del proceso de mayor o menor apertura económica externa. En este sentido la literatura existente es muy escasa y está, como conjunto, claramente a la zaga de los acontecimientos.

En este marco general recién descrito se desarrolla la actividad que en torno a este tema ha llevado a cabo la CEPAL, y actualmente también el ILPES, a través de estudios empíricos de casos nacionales y de investigaciones teórico-analíticas de la apertura económica externa.

El presente trabajo se inscribe en esta segunda área y es un intento por estudiar en forma sistemática el proceso de apertura económica al exterior, concentrando sus esfuerzos en comprender la evolución, durante el proceso de ajuste asociado a una determinada estrategia económica del sector externo, de algunas variables macroeconómicas de importancia tales como el nivel de actividad económica, balance de pagos, deuda externa, precios, tasas de interés, etc.

Para estos efectos se ha contado con la colaboración del Fondo Monetario Internacional, institución con la cual se está llevando a cabo un trabajo conjunto, consistente en el diseño de un modelo analítico y computacional de tipo macroeconómico, a través del cual se simula 1/ el comportamiento dinámico de las variables macroeconómicas recién mencionadas, frente a diferentes estrategias (tanto en cuanto a magnitud y velocidad como a sincronización) de apertura económica comercial y/o financiera. Es necesario destacar que hay diversos aspectos que se presentan en este informe que no reflejan aún una versión final común del modelo o de ciertas especificaciones relativas al diseño de determinadas políticas económicas.

En esta ocasión se describe y explica las características fundamentales del modelo macroeconómico y su posible uso en simulaciones de: a) reducciones bruscas de protección comercial, suponiendo que la economía se mantiene cerrada a los movimientos de capitales internacionales; b) reducciones graduales de esa misma variable en similares condiciones; c) apertura financiera externa brusca, suponiendo que no se modifica la política comercial; d) apertura financiera gradual; y e) combinaciones de cambios simultáneos en lo comercial y en lo financiero.

La mayor o menor apertura comercial se mide por el menor o mayor nivel de protección a las importaciones de bienes y servicios no financieros provenientes del exterior 2/. La mayor o menor apertura financiera al exterior se ha asociado a la menor o mayor restricción a los movimientos de flujos financieros de capitales externos hacia y desde un determinado país.

1/ Por ahora se ha decidido trabajar con una economía "típica" de la región y no con casos nacionales. Por ese motivo, el modelo es bastante general, con la expectativa de cubrir, en lo esencial, un amplio número de países y no incorporar características institucionales u otras que naturalmente deberían contemplarse en caso de desear aplicárselo a situaciones más específicas; por lo mismo, el modelo, en esta etapa, no ha sido estimado econométricamente sino que ha sido utilizado para simular el comportamiento de esta economía típica.

2/ Se reconoce que el grado de apertura comercial puede medirse de distintas maneras. Así, por ejemplo, puede tenerse o no en cuenta la existencia de "agua en la tarifa". La medida que se adopte depende de los propósitos de cada trabajo, y para el presente es suficiente utilizar la protección nominal.

A través de dichos ejercicios se intenta entregar algunos elementos de juicio en torno a la controversia sobre "gradualismo-shock" en el proceso de apertura económica, a la conveniencia sobre la mayor o menor simultaneidad de los cambios en la protección comercial y financiera, y, a los eventuales beneficios (o costos) de realizar la apertura externa en forma asimétrica, en términos de la dicotomía "cuenta corriente-cuenta de capitales" del balance de pagos.

Se intenta, además, conocer la magnitud y secuencia óptima de algunas políticas compensatorias, tendientes a minimizar los efectos transitorios provenientes de las diferentes estrategias de apertura, y explicitar los eventuales costos (trade offs) en términos de otros objetivos económicos asociados a dichas políticas.

El resultado de las simulaciones y de las políticas compensatorias se ha analizado focalizando la atención en las trayectorias temporales de las variables macroeconómicas ya mencionadas, ya que los vacíos existentes son más evidentes en esa área que en la de los resultados finales de determinadas políticas económicas. Además, y esto no es menos importante que lo anterior, el tiempo que toman en estabilizarse determinadas variables puede ser bastante largo, y su trayectoria suele ser en la práctica de mucho interés para las autoridades económicas. Por último, la carencia de antecedentes que permitan anticipar el comportamiento dinámico coyuntural de la economía puede significar que se tomen acciones de política económica contraproducentes; pero incluso en el caso en que la orientación y magnitud de dichas medidas fuesen apropiadas; su efecto no es indiferente en relación al momento en que (y-o a la secuencia con que) se ejecuten.

Este trabajo no pretende analizar si es que la tasa de crecimiento en el largo plazo es mayor o menor para el caso de una economía más o menos abierta, ni la validez del argumento de ventajas comparativas dinámicas, y, ni siquiera, los argumentos por los cuales se opta por un determinado nivel de apertura (protección).

Específicamente, se intenta conocer, bajo el supuesto de que se ha optado por un mayor grado de apertura a la economía mundial, las características del proceso de ajuste, al pasar la economía de una situación inicial a otra terminal, ambas de equilibrio, como consecuencia de cambios en su protección comercial y/o financiera frente al exterior 3/.

3/ Si bien el ejercicio está centrado en torno al análisis de la apertura económica, el modelo permite realizar, igualmente, el estudio de la trayectoria de las distintas variables macroeconómicas frente a un aumento en el grado de protección de la economía, sea en relación al comercio de bienes o a los movimientos de capitales internacionales, o a ambos.

En otras palabras, el énfasis se pone en la trayectoria temporal de algunas variables macroeconómicas frente a determinados cambios de políticas: lo que interesa primordialmente es la transición entre dos situaciones de equilibrio. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo consciente para lograr que el modelo reproduzca, en un contexto de equilibrio general, y por lo tanto de consistencia global y sectorial, condiciones de "largo plazo" teóricamente razonables.

Así el modelo permite obtener situaciones de equilibrio de largo plazo y, también, reproducir durante la "transición", desviaciones respecto de dicha situación ^{4/}.

La investigación se ha orientado a evaluar el proceso de ajuste de una economía caracterizada por ciertos parámetros y valores de las variables de comportamiento "típicos" de un país latinoamericano, como consecuencia de modificar las magnitudes y secuencias en el tiempo de la apertura comercial y/o financiera. Como generalmente este tipo de fenómeno ha ido acompañado de otros cambios institucionales y/o de política económica, se ha hecho un esfuerzo por diseñar un modelo que, si bien en su versión actual está especialmente formulado para analizar el sector externo, permita combinar, a través de la inclusión y vinculación explícita de los sectores fiscal y monetario con el balance de pagos, cambios en la estrategia económica del sector externo con otras políticas tales como las monetarias y/o fiscales, alteraciones en la paridad cambiaria, cambios en el tamaño y financiamiento del sector público, reformas fiscales, etc.

La estructura básica del modelo también permite investigar los efectos de cambios en los términos de intercambio, en las condiciones financieras internacionales y permite análisis de sensibilidad ante diferentes estructuras productivas y/o de consumo, distintos valores de parámetros y elasticidades, etc. Por ello es pertinente destacar que el tipo de análisis que puede realizarse con este modelo, o con versiones levemente modificadas del mismo, es mucho más amplio que el de la apertura económica al exterior.

^{4/} Téngase presente que no se ha definido en el modelo la dimensión exacta de la unidad de tiempo. Se hablará de "períodos" sin pretender que equivalgan a años ni a meses ni a ninguna otra medida habitual de tiempo en el mundo real.

II. EL MODELO

a) Aspectos generales

El modelo consiste de 41 ecuaciones, de las cuales 20 son de comportamiento y el resto corresponde a definiciones o identidades.

Este nivel de agregación responde a tres causas explicativas: por una parte, como se intenta evaluar la trayectoria de las principales variables macroeconómicas para una economía genérica, y no específica, se hace necesario restringir la complejidad del modelo y limitarlo a los aspectos más generales. Además, por ser un ejercicio de simulación hay muchos coeficientes y parámetros desconocidos; por lo tanto, cuanto más se amplía el modelo, más arbitrariedad se genera en el proceso de determinar los valores de ciertos parámetros, por lo que menos generales se vuelven las trayectorias observadas de las variables objetivo. Por último, el programa de simulación que se ha utilizado tiene un límite de ecuaciones que impone una "restricción tecnológica" a la dimensión del modelo.

Se supone que la economía es "pequeña", en sentido de enfrentar precios y tasas de interés en el mercado mundial que no son modificables a través de su conducta económica.

El modelo supone un tipo de cambio nominal fijo, en el sentido, naturalmente, de estar determinado por la autoridad económica (pudiendo ser utilizado como un instrumento de política) y no por las fuerzas del mercado.

También se supone que, previo a las políticas de apertura, se ha realizado una reforma al sector financiero interno, consistente en liberalizar dicho mercado, en el que específicamente la tasa de interés se determina libremente 5/.

En esta etapa de la investigación se ha hecho un análisis dinámico del modelo en el sentido de estudiar la trayectoria temporal de las variables entre dos situaciones, inicial y final, de equilibrio, estando estas últimas expresadas en términos de niveles, o, visto de otro modo, se suponen nulos los valores de sus derivadas respecto al tiempo 6/.

5/ Este supuesto se vuelve fundamental, y, en cierta medida, limitativo, para el análisis del proceso de apertura. Se está estudiando la forma de modelar el sector financiero en forma más completa y compleja para permitir una situación en que se distinga el mercado del crédito del de dinero, o alternativamente, se expliciten tasas de interés activas y pasivas, y tasas de encaje nacionales diferentes de las internacionales.

6/ En todo caso, cabe destacar que el modelo está diseñado para poder analizar dinámicamente la evolución de las variables en relación a situaciones de equilibrio dinámico de largo plazo.

Lo señalado en el párrafo anterior significa que, en situaciones de equilibrio, inicial y terminal, el ingreso (real y nominal) permanece estable (aunque no necesariamente al mismo nivel) por lo que el ahorro neto se supone nulo y los bienes en esta economía son "usados" de modo de no alterar el nivel del producto potencial (la inversión neta es nula). Ahora bien, las políticas de apertura suelen ir acompañadas con mayor o menor fuerza, de déficit de la cuenta corriente, el que, como se sabe, constituye ahorro externo. Si se deseara suponer de que no hay ahorro ni inversión netas en ningún momento del tiempo, es necesario imponer la condición de que toda vez que haya ahorro externo no nulo, el ahorro doméstico (que no está explícitamente modelado, al no ser el interés de este estudio el análisis del proceso de acumulación) debe igualarlo en monto, pero con signo contrario: en otras palabras se debería suponer que cambios en el ahorro externo son sustituidos totalmente por cambios en el ahorro doméstico.

Es indudable que suponer lo anterior es una situación bastante extrema. Sin embargo, la mayor parte de los estudios empíricos señalan presencia de sustitución, aunque no perfecta, de modo que parte del ahorro externo financia consumo y parte financia gastos de inversión 7/.

Si se piensa en políticas de apertura financiera, que implican entrada de capitales externos como consecuencia del incentivo derivado de la diferencial de intereses entre el país y el exterior, y si el gasto doméstico es sensible a la tasa de interés, se puede demostrar que si no se incluye alguna interacción entre la entrada de capitales, el déficit en la cuenta corriente y cambios en el nivel de producto potencial, la situación de endeudamiento externo se vuelve, más tarde o más temprano, insostenible, y la economía se torna no viable.

Lo anterior sugiere que se hace necesario incorporar en el modelo cambios en el producto potencial, en función del volumen del ahorro externo y del grado de sustitución que éste tenga con el ahorro doméstico. Ello significa, además, distinguir la tasa de interés (real) de los activos financieros de otra variable, que refleje en alguna medida la productividad del capital, siendo su diferencia la causa del cambio en el gasto nacional que pueda dar origen a modificaciones en el producto potencial de la economía.

7/ Véase por ejemplo, Fry, W. (1980), Grinols, E. y Bhagwati, J. (1976), Mikesell, R. y Zinser, J. (1973), Griffin, K.B. y Enos, J.L. (1973) y Weisskopf, T. (1972).

Por lo tanto, el modelo incorpora variaciones en la capacidad productiva, asociadas al ahorro externo; ellas sólo pueden ocurrir durante el proceso de transición ya que en la situación terminal el ahorro externo es nulo, y, en consecuencia, el producto potencial (posiblemente diferente del inicial 8/) es constante.

Es evidente que esta es una forma "ad-hoc" de hacer (transitoriamente) endógeno el valor del producto potencial de la economía. Sin embargo, además de la solución trivial 9/ (que en muchos casos implica resultados no viables económicamente) de suponer perfecta sustitución entre el ahorro doméstico y el ahorro externo, caben, teóricamente, dos alternativas: una, consiste en suponer que el gasto doméstico es inelástico a la tasa de interés, y, la otra, que el flujo de capitales externo es una función inversa del nivel de endeudamiento externo del país.

La primera alternativa (equivalente a una curva IS vertical, en el contexto macroeconómico tradicional) presenta un serio inconveniente teórico, que consiste en que la tasa de interés real de la economía puede ser modificada por políticas de oferta de dinero, sin que haya habido ningún cambio en la economía real (tecnología, preferencias y gustos) ni en otros precios (relativos). La segunda posibilidad, que se piensa desarrollar en futuras etapas de la investigación, presenta el atractivo de su "realismo", pero, sin embargo, requiere de supuestos bastante específicos para asegurar una nueva situación de equilibrio antes de que el pago de intereses de la deuda externa obligue a generar exportaciones incompatibles con la capacidad productiva de la economía y/o importaciones tan pequeñas que eventualmente se tornen negativas.

En consecuencia, en este informe se da una solución preliminar y, por cierto, incompleta, en relación al tema. Sin embargo, se acerca más al comportamiento real de las economías, en comparación a buena parte de la literatura sobre economías abiertas. Esta literatura generalmente ignora la existencia de deuda externa, supone la tendencia a la igualización de tasas de interés domésticas con las del exterior, sin especificar en forma consistente los mecanismos monetarios y reales a través de los cuales se llega a

8/ Téngase presente que esta forma de modelar la relación entre cambios en el producto potencial y en el ahorro externo se deriva de requerimientos de consistencia del modelo. No hay ninguna pretensión de comparar niveles finales de producto potencial asociados a diferentes estrategias de apertura económica externa. Recuérdese, una vez más, que el propósito principal del ejercicio es el análisis del proceso de transición frente a dichas estrategias, y no las características de la situación del largo plazo.

9/ Esto no excluye el interés, teórico y práctico, de analizar dicha situación, ya que precisamente uno de los aspectos más discutidos en torno a las políticas de apertura es si éstas traen efectivamente consigo un incremento en la capacidad productiva, o bien, se provocan un crecimiento del gasto en consumo de tal magnitud que incluso cuestiona la capacidad del sistema económico nacional de poder mantener dicha situación en el futuro.

esta situación, o, por último, no se plantea la interacción entre activos financieros y reales (acumulación de capital físico) a través de variables (tales como la productividad del capital y/o la tasa de preferencia en el tiempo) relacionadas con la tasa de interés.

Es importante destacar que, con la sola excepción de lo señalado en los párrafos precedentes, se supone que el producto potencial de la economía, identificado por la "curva de transformación", está determinado exógenamente, es decir, es independiente de la evolución endógena de las variables del modelo 10/.

Cabe enfatizar que el modelo supone condiciones iniciales de equilibrio. Un análisis preliminar sugiere que la trayectoria temporal de las principales variables macroeconómicas es función no sólo de las características de los cambios en las políticas exógenas, sino que, además, de los valores iniciales de las variables endógenas. Por lo mismo, y para "aislar" el efecto de los cambios de políticas, se ha trabajado con condiciones iniciales de equilibrio (en el sentido de que, en ausencia de cambios exógenos, los valores observados de las variables endógenas tienden a mantenerse a lo largo del tiempo). Se espera poder analizar casos más "reales", con situaciones iniciales de desequilibrio, en futuras etapas de la investigación, y evaluar su impacto, comparando y explicando las trayectorias alternativas, para idénticos cambios de políticas, precisamente en base a las diferentes magnitudes de los posibles desequilibrios iniciales.

En esta versión del modelo no se analiza el mercado de factores ni los cambios en la distribución del patrimonio y de la riqueza, tan importantes en algunas experiencias de apertura económica. Ello constituye, sin duda, una importante limitación, ya que no considera, entre otros elementos, un importante mecanismo de ajuste de la economía que puede ser muy fundamental ante diferentes cambios de políticas o shocks exógenos, cual es la evolución de los precios de los factores (en especial, salarios reales) y de la tasa de desocupación de la mano de obra.

Esta es una de las áreas en que se hace muy necesario un estudio y desarrollo futuro del modelo. No puede desconocerse que ello presenta dificultades, ya que el análisis del mercado de factores en un modelo de equilibrio general requiere de la especificación diferenciada de funciones de producción por sectores y/o bienes así como de la compatibilización de los desarrollos del mercado de capitales con la consistencia en la determinación del producto nacional, no sólo por el lado de la oferta y del gasto, sino que además, en su desagregación factorial; téngase presente, también, que al hacer explícito el comportamiento del mercado de factores, el producto potencial se vuelve una variable endógena. Por último, es en el mercado de factores, y sobre todo en el laboral, donde condiciones institucionales, políticas de salarios

10/ En particular, el modelo no explicita funciones de producción sectoriales.

o ingresos, etc., suelen jugar un papel muy fundamental, lo que hace bastante complicado intentar determinar en forma general, y dentro de las limitaciones impuestas por un ejercicio de experimentación numérica con un modelo de simulación, los determinantes de los salarios y del volumen de empleo 11/.

En relación a lo anterior, cabe señalar que en el modelo se distingue entre el producto potencial, asociado a puntos sobre la curva de transformación, y el producto efectivo, determinado endógenamente. De este modo, su diferencia representa la brecha entre ambos y mide el desempleo de recursos y, aunque con limitaciones e indirectamente, el de la mano de obra 12/.

El modelo, siguiendo los análisis recientes de la teoría del comercio internacional, considera tres bienes (o sectores de actividad): importables, exportables (que en conjunto representan bienes transables internacionalmente), y, no comerciables con el exterior. Estas categorías, como se sabe, están basadas en la mayor o menor facilidad de sustitución en la producción y/o consumo (reflejadas básicamente a través de los diferenciales de precios, incluidos costos de transporte, aranceles y otros ajustes y/o distorsiones al comercio) entre los bienes domésticos y foráneos.

Esa clasificación, que es muy útil para el estudio que aquí se hace, orientado al análisis del sector externo, no incorpora una distinción entre bienes de consumo y de inversión. Recuérdese que en el modelo no se explicita el "uso" de estos bienes y, con la sola excepción de los desequilibrios en la cuenta corriente del balance de pagos (que implica un uso para acumulación diferente del de la inversión de reposición), no se distingue entre bienes de consumo y bienes de inversión. Esta omisión constituye una limitación toda vez que uno de los temas más discutidos en los procesos de apertura se refiere a su impacto sobre el ritmo de acumulación 13/.

11/ Otra area que requiere de estudio y que puede ser determinante en el proceso de redistribución del patrimonio asociado a algunas modalidades de apertura externa se relaciona con el funcionamiento del mercado de capitales doméstico y con la mayor o menor facilidad de acceso al crédito internacional por parte de diferentes agentes económicos nacionales. Véase Zahler, R. (1980).

12/ La productividad de la mano de obra en diferentes sectores suele ser heterogénea por lo que cambios en los niveles y en la estructura de la producción, inducidos por ejemplo, por una determinada política de apertura económica, pueden ser asimétricos en relación a su impacto sobre el empleo.

13/ En dicha discusión usualmente se incorporan consideraciones no fácilmente manejables en un modelo como el desarrollado en este estudio. Ellas incluyen la estructura dispereja inicial de la protección a los bienes de consumo e inversión, posibles situaciones iniciales de desequilibrio de acervos de bienes de consumo (usualmente asociados a excesos de demanda por bienes de consumo), el impacto de la apertura sobre la demanda por crédito interno y, en términos más generales, sobre la evolución del mercado de capitales, etc.

Finalmente, conviene destacar que el modelo posee tres importantes características de equilibrio general 14/. En primer lugar, las cantidades producidas de cada bien están acotadas por la curva de transformación y, en condiciones de equilibrio de largo plazo, el vector de cantidades producidas satisface la ecuación de la curva de transformación: la posición y forma de esta última están determinadas por la dotación de recursos y por la tecnología de la economía. En segundo lugar, las ecuaciones de demanda satisfacen las tres condiciones generales teóricas de homogeneidad, simetría de los efectos de sustitución y aditividad. La última característica general del modelo es la restricción presupuestaria, tanto para el gobierno como para la economía en su conjunto; las diferencias entre importaciones y exportaciones están asociadas a los desequilibrios en el mercado de bienes no transables y, siguiendo el enfoque absorción del balance de pagos, a la diferencia entre gasto e ingreso. El papel de la restricción presupuestaria es el de permitir vincular las interacciones entre el balance de pagos (incluida la cuenta de capitales) y los sectores fiscal y monetario, y de ellos con el gasto doméstico y con el ingreso. Estos lazos están modelados explícitamente y, junto a los dos elementos señalados más arriba en este mismo párrafo, garantizan la coherencia y consistencia global y sectorial del modelo.

B. ESTRUCTURA Y RELACIONES FUNCIONALES

La estructura básica del modelo que será utilizado en los ejercicios de simulación puede, para efectos de exposición, clasificarse convenientemente en seis secciones interrelacionadas.

a) El sector de la producción y la oferta

i. Ofertas deseadas

El sistema de ecuaciones representativo de la oferta agregada deseada en cada período de tiempo de los tres tipos de bienes, importables (I^{S*}), exportables (X^{S*}) y no transables (N^{S*}), se deduce del proceso de maximización del valor del producto nacional ($Y^* = p_I I^{S*} + p_X X^{S*} + p_N N^{S*}$), sujeto a la restricción tecnológica, representada por una curva de transformación, a la dotación de recursos disponibles (y^*), y a los precios de los tres bienes (p_I, p_X, p_N) paramétricamente determinados 15/.

14/ Véase Clements, K. (1980 a). Algunos de los bloques básicos del modelo fueron diseñados a partir de este trabajo.

15/ La primera parte de la determinación de las ofertas sectoriales deseadas se basa directamente en el análisis de Clements, K. (1980 a).

La tecnología se caracteriza por una función cuadrática de transformación, que describe las posibilidades técnicas de transformación de un bien por otro (es decir, la facilidad o dificultad con la cual recursos destinados a la producción de un determinado tipo de bien pueden utilizarse en producir otro bien).

Formalmente, el problema del productor es:

maximizar $p'z$

sujeto a $z' \Lambda z = y^*$ ²

donde p es el vector de precios (p_i, p_x, p_n) que enfrentan los productores, z es el vector de cantidades (I^S, X^S, N^S) y Λ es una matriz simétrica positiva definida de parámetros 16/. y^* es un escalar positivo que determina la distancia de la curva de transformación respecto del origen y representa la dotación total de recursos disponibles.

Se puede demostrar que la solución a este problema de maximización, está dada por:

$$h = \frac{y^*}{(p' \phi p)^{\frac{1}{2}}} \phi p$$

donde $\phi = \Lambda^{-1}$

Así, la oferta deseada de importables, exportables y no transables depende exclusivamente de los precios relativos de los tres bienes, de las condiciones técnicas de transformación de un bien por otro y de la dotación de recursos.

El sistema de ecuaciones, z , es homogéneo de grado cero en los precios nominales, las pendientes cruzadas de cantidades respecto de precios son simétricas, y la suma ponderada de las elasticidades precio, a través de las ecuaciones, es nula 17/.

16/ En el modelo se utiliza, por simplicidad, una matriz diagonal:

$$\Lambda = \text{diag}[\gamma_1, \gamma_2, \gamma_3]$$

17/ Las ponderaciones dependen de la proporción de cada uno de los bienes dentro del producto w_1^s, w_x^s y w_n^s (ecuaciones 12, 13 y 14) las que son variables y determinadas en el modelo endógenamente período a período.

Las expresiones para I^{s*} , X^{s*} y N^{s*} , aparecen dentro de los paréntesis cuadrados de las ecuaciones (2), (3) y (4) del apéndice 18/.

En relación a y^* , como se señaló en páginas anteriores, originalmente se intentó definirlo como una variable exógena. Sin embargo, a menos que se suponga perfecta sustitución entre el ahorro externo y el ahorro doméstico, es necesario incorporar los efectos derivados de los déficit y superávit de la cuenta corriente del balance de pagos en el proceso de ahorro e inversión y, por tanto, en su impacto sobre y^* .

Para estos efectos, se ha intentado una especificación preliminar simple identificando los recursos disponibles con el producto nacional real. De este modo utilizando una ecuación tipo Domar, el ritmo de crecimiento se iguala al producto de la tasa de inversión por la productividad marginal de la misma.

$$y_t^* = y_{t-1}^* (1 + c_t) \quad (\text{ecuación 1})$$

$$c_t = (J/Y)_t \delta_t \quad (\text{ecuación 5})$$

La inversión se supone que depende de la diferencial entre la productividad del capital y la tasa de interés (véase la sección relativa al gasto) y se determina en función del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, suponiendo que un $z\%$ del ahorro externo se invierte y un $(100 - z)\%$ sustituye (en sentido algebraico) al ahorro doméstico (ecuación 6). La ecuación 7 señala que a medida que crece el acervo capital (aproximado por y^*), cae su productividad.

ii. Ofertas efectivas

El modelo supone que no hay restricciones de demanda en el mercado de bienes transables; es decir, a los precios relevantes, que, como se verá, se determinan básicamente por los precios internacionales, la demanda por saldos exportables y la oferta mundial de bienes importables son infinitamente elásticas (y de velocidad instantánea)

Desde el lado de la producción, se supone que si la economía enfrenta un cambio en los precios relativos, en la tecnología o en la dotación de recursos, la modificación en la estructura de oferta de los bienes transables no es instantánea; se ha incorporado un mecanismo de ajuste gradual, de modo que el cambio efectivo en la oferta de transables es una función de la diferencia entre la oferta deseada y la oferta efectiva del período anterior:

18/ Las ecuaciones numeradas se entienden referidas al apéndice.

$$\Delta I^S = \lambda_1 (I^{S*} - I_{t-1}^S) \quad 0 < \lambda_1 < 1$$

$$\Delta X^S = \lambda_2 (X_t^{S*} - X_{t-1}^S) \quad 0 < \lambda_2 < 1$$

En otras palabras, se acepta que hay cierta inercia en la estructura productiva de modo tal que toma tiempo trasladar recursos hacia y desde estos sectores. La magnitud del rezago depende del valor λ_1 en el caso de la oferta de bienes importables y de λ_2 en el caso de los bienes exportables.

En consecuencia, la oferta efectiva de bienes transables (véase ecuaciones (2) y (3)) es un promedio ponderado de la oferta deseada actual y de la oferta efectiva del período pasado.

La oferta efectiva en el mercado de bienes no transables internacionalmente se determina en forma diferente. En efecto, a diferencia de los bienes transables, pueden persistir, durante algún tiempo, excesos de oferta o de demanda de bienes no transables. En otras palabras, a los precios que rijan en cada período no hay seguridad que los mercados se "limpien", por lo que parece un caso extremo suponer que a pesar de ello, la oferta efectiva de bienes no transables sea siempre idéntica a la oferta deseada.

Por este motivo es que se ha modelado este mercado suponiendo que en él se ajustan, período a período, precios y cantidades. En particular, si al precio vigente hay exceso de oferta (demanda) referido a la oferta deseada, la oferta efectiva de bienes no transables, N^S , será menor (mayor) a la oferta deseada (véase ecuación 8) 19/.

Si $\lambda_3 = 0$, significa que $N^S = N^{S*}$ y las cantidades efectivamente ofrecidas en este mercado coinciden con la oferta deseada. Si $\lambda_3 = 1$, el ajuste se da a lo largo de la curva de demanda de los bienes no transables 20/.

19/ Esta ecuación permite que N supere a N^{S*} , por lo que, implícitamente supone la existencia previa de inventarios. Asimismo, si $\lambda_3 = 0$, frente a excesos de oferta de bienes no transables, se estarían acumulando inventarios. En el modelo no se analizan los determinantes ni los niveles óptimos deseados de los inventarios.

20/ Nótese que $\lambda_3 = 0$ implica una disociación total entre oferta y demanda agregada. Bajo este supuesto, cualquier política de demanda agregada no tendría ningún impacto sobre la oferta agregada real, ni siquiera en el corto plazo. Por lo tanto, el suponer $\lambda_3 > 0$ es el único mecanismo que en este modelo permite vincular, directamente, la oferta agregada real con la demanda agregada.

Una vez conocidos los valores de λ_1 , λ_2 y λ_3 , se puede obtener el "producto real" efectivo, y , dado por la ecuación 10. Asimismo, el producto nominal queda también determinado, a través de la ecuación 11, 21/.

El desempleo de recursos, u , expresado en la ecuación 11, en torno a una subutilización normal, depende del u_0 , depende directamente de la diferencia entre $(y_0^* - y_0)$.

Finalmente, cabe observar que en equilibrio, en donde una vez que ha pasado suficiente tiempo como para garantizar que se produzca el proceso de ajuste en la economía, las ofertas de trabajo igualan a las ofertas demandadas, por lo que $y_0 = y_0^*$ 22/.

b) El sector del gasto

El gasto nominal tiene dos componentes: aquel que se refiere al sector privado y el que corresponde al gasto público.

El gasto privado, a su vez, puede también clasificarse convenientemente en dos categorías: el gasto en bienes y servicios no financieros (véase ecuación 15) y el gasto correspondiente al pago de intereses por concepto del endeudamiento de dicho sector con el exterior ($r_D^R P$).

El gasto nominal total deseado, del sector privado, se ha especificado como una función positiva del ingreso nominal disponible y del exceso de oferta nominal de dinero y, como función negativa de la diferencia entre la tasa de interés y la productividad marginal del capital, $\sqrt{\quad}$ (véase el término entre paréntesis cuadrado en la ecuación 16) 23/.

Dicha ecuación del gasto se deduce del hecho de que los residentes del país tienen un cierto nivel de ingreso nominal disponible, determinado por el valor de los bienes producidos, deducidos los impuestos. Aquel ingreso

21/ Estrictamente, ambos términos corresponden más bien a la venta de bienes y servicios finales, a menos que $\lambda_3 = 0$. En el texto nos referimos a ellos como producto real (y) y producto nominal (Y). El primero, y , es el que se compara con y^* para evaluar el grado de recesión o "sobrecarga" de la economía respecto de la utilización potencial de recursos. En Y se agrega la recaudación tarifaria debido a que ella corresponde a ingresos generados en el proceso productivo, pero que no es recibido por los productores, sino por el gobierno.

22/ Naturalmente, si $\lambda_1 = \lambda_2 = 1$, y, $\lambda_3 = 0$, dicho proceso se produce instantáneamente.

23/ Esta última variable, δ , puede identificarse también como la tasa de preferencia en el tiempo, de modo que si, por ejemplo, la tasa de interés es inferior a δ , se estimula el consumo presente en relación al consumo futuro, aumentándose el gasto del sector privado.

representa la restricción presupuestaria relevante y, si hay equilibrio en el sector monetario y se iguala al retorno sobre activos físicos y financieros con la tasa de preferencia en el tiempo, el ingreso disponible se consume totalmente 24/.

El término $(M - M^d)$ representa el tradicional efecto "atesoramiento" en las ecuaciones de gasto y está relacionado con el denominado "efecto riqueza". Si se produce un exceso de oferta (demanda) de dinero, ceteris paribus, la ecuación 16 señala que el gasto superará (será inferior) al ingreso.

El término $(r_D - \delta)$ se introduce como variable explicativa del gasto agregado, en consumo y/o inversión, y, además, como se señaló en el capítulo anterior, para determinar desde el lado "real" la tasa de interés de equilibrio; sin ese término, esta última quedaría indeterminada y podría tomar cualquier valor que equilibrase al sector monetario.

Suponiendo que el gasto efectivo se ajusta gradualmente al gasto deseado, se obtiene la ecuación 16, donde λ_4 representa la velocidad del ajuste ($0 < \lambda_4 < 1$).

El gasto privado nominal en bienes se obtiene de restar del gasto total el pago de intereses sobre la deuda externa 25/. El gasto total en bienes se obtiene de sumar el gasto privado, el gasto público, G . (Véase ecuación 17).

Una vez determinado el gasto nominal total en bienes, su distribución entre importables, exportables y no transables se deduce de un proceso de maximización sujeto a la restricción presupuestaria representada precisamente por el gasto total nominal. Para ello es conveniente usar el argumento de separabilidad, que, en último término, consiste en aceptar que hay una relación causal unidireccional desde el gasto total hacia sus componentes.

Por lo tanto, el problema consiste en:

$$\text{maximizar } f(q_t^d)$$

$$\text{sujeto a que } p_t^! q_t = E_t$$

donde p es el vector de precios (p_i, p_x, p_n) que enfrentan los residentes domésticos en sus decisiones de gasto, q es el vector de cantidades demandadas (I_t^P, X_t^P, N_t^P), E_t corresponde al gasto nominal de bienes ($E_t = p_i I_t^P + p_x X_t^P + p_n N_t^P$) y f representa una función de utilidad genérica. *

24/ Implícitamente se supone, aunque no se ha modelado, que ese caso corresponde a una situación en la que la riqueza deseada, iguala a la riqueza efectiva, por lo que todo el flujo de ingreso (disponible) es consumido ($\lambda_4 = 1$ en la ecuación 16).

25/ El modelo supone que sólo el sector privado se puede endeudar con el exterior. Véase la sección sobre balance de pagos y endeudamiento externo en este mismo capítulo.

La resolución de este problema permite obtener las ecuaciones 18, 19 y 20, que corresponden, suponiendo la elasticidad gasto de la demanda de todos los bienes igual a uno, al gasto nominal en bienes importables, exportables y no transables (en términos logarítmicos), respectivamente 26/.

A partir de estas ecuaciones se puede demostrar que las funciones de demanda son homogéneas de grado cero en los precios, que la matriz $(\partial q / \partial p^i)$ es simétrica y que se cumple con la propiedad de aditividad.

La proporción del gasto de cada tipo de bien, dentro del gasto total, se ha expresado por las variables w_1^d, w_x^d, w_n^d (ecuaciones 21, 22 y 23), las cuales son determinadas endógenamente período a período.

Es interesante observar que la diferencia entre el gasto nominal, E_t , y el ingreso nominal, Y_t , corresponde exactamente al déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, sólo si el mercado de bienes no transables está en equilibrio. Durante la transición entre dos situaciones de equilibrio sin embargo, se puede observar situaciones en que coexiste una cuenta corriente deficitaria y un exceso de oferta de bienes no transables de tal modo que la economía esté por debajo de su producto potencial.

Nótese, por último, que si hay una cuenta corriente deficitaria y el gasto es mayor que el ingreso, la ecuación 16 por sí sola no permite afirmar la composición del exceso de demanda de bienes, siendo necesario recurrir al valor del coeficiente z de la ecuación 6, para determinar las proporciones en que la economía estaría consumiendo y/o invirtiendo por sobre su capacidad productiva.

c) Precios e inflación
El nivel general de precios se ha expresado en base al deflactor del gasto, como índice de divisa en que el cambio porcentual en el nivel de precios es un promedio ponderado de los cambios porcentuales de los precios de bienes importables, exportables y no transables, siendo las ponderaciones las proporciones del gasto en cada tipo de bien dentro del gasto total (véase ecuación 24) 27/.

26/ Obsérvese que, a diferencia del caso de la oferta, donde se trabajó con una función de producción explícita, las ecuaciones de demanda están expresadas en términos de tasas de cambio, y no de niveles. La derivación de la ecuación de gastos sectoriales se basa en el trabajo de Clements, K. (1980 b) para la oferta multisectorial.

27/ Nótese que las ponderaciones son variables.

En equilibrio, el precio doméstico de los bienes importables se ha definido como el producto del precio de los bienes foráneos (p_F) 28/ por el tipo de cambio (ER) ajustado por el nivel de la protección arancelaria 29/.

Como la respuesta de los precios internos a variaciones en p_F , ER, o no es en general instantánea, se ha supuesto un ajuste gradual (ecuación 25) 30/.

El precio de los bienes exportables se iguala al precio foráneo multiplicado por el tipo de cambio (ecuación 26) 31/.

El precio de los bienes no transables internacionalmente se determina en función de los desequilibrios de oferta y/o demanda en su propio mercado, y su tasa de cambio, responde "autónomamente" a la variación de precios de los bienes importables (ecuación 27) 32/.

El valor del coeficiente λ es determinante en relación a la velocidad con que el precio de los bienes no transables internacionalmente llega a su situación de equilibrio. Un valor de λ muy pequeño significa que frente a determinados cambios habrá grandes demoras en volver a una situación de equilibrio, por lo que, dependiendo del valor de λ , la economía estará por más o menos tiempo, a mayor o menor distancia de su nivel potencial de uso óptimo de recursos.

28/ En este trabajo se ha supuesto que el precio foráneo de exportables e importables es el mismo. Esto no introduce ninguna pérdida de generalidad ya que si se deseara estudiar, por ejemplo, el impacto de una variación en los términos de intercambio, simplemente se diferenciaría p_{F_x} de p_{F_i} .

29/ El modelo hace abstracción de los costos de transporte y supone que todo tipo de imperfecciones, restricciones o distorsiones que impliquen una brecha entre ($p_F(ER)$ y p_i), se expresa en el valor de λ , variable representativa de la tarifa homogénea. El valor de dicha variable refleja, en este estudio, el grado de apertura externa comercial.

30/ Los ejercicios de simulación han utilizado el valor de $\lambda = 1$.

31/ Se puede incorporar elementos que introduzcan una brecha entre ambos términos de la ecuación 26, (por ejemplo, un subsidio a las exportaciones) así como mecanismos de ajuste gradual, etc.

32/ Este último término puede representar factores tales como elementos de expectativas, costos esperados de reposición, etc., y, además de sus efectos durante la transición, contribuye a acelerar el ajuste de precios de los bienes no transables al producirse cambios en los precios foráneos, en el tipo de cambio y/o en λ .

Finalmente, para la inflación esperada se ha utilizado un tradicional modelo de expectativas adaptativas, a la Cagan 33/; es decir,

$$\Delta \tilde{\pi}_t^e = \lambda_8 \left[\Delta \log p_t - \tilde{\pi}_{t-1}^e \right]$$

donde $\tilde{\pi}_t^e$ = tasa esperada de inflación en el período t.

A partir de esta expresión se deduce la ecuación (28).

d) Balance de pagos y deuda externa

Las importaciones (I_t) valoradas en moneda extranjera se definen como el producto del precio internacional, p_F , por la diferencia entre la cantidad demandada y ofrecida internamente de bienes importables (ecuación 29).

Análogamente, las exportaciones (X_t) corresponden al exceso de oferta doméstica de bienes exportables, valorada a precios internacionales (ecuación 30).

La cuenta corriente, del balance de pagos (CA), expresada en moneda nacional, es igual a la cuenta del balance comercial ($X_t - I_t$) menos el flujo de pagos correspondientes a los intereses sobre la deuda externa (ecuación 31).

El comportamiento de la cuenta de capitales del balance de pagos se deriva de suponer que, además de ciertos flujos autónomos, los créditos internacionales entran o salen del país en función de la diferencial de intereses entre el extranjero y el país ($r_{Dt} - r_{Ft}$), ajustada por expectativas de devaluación de la moneda nacional ($\Delta^e \log (ER)_t$) y por otros factores relacionados con el riesgo, encajes diferenciales, etc., captados en el término ρ_t .

En ausencia de controles a los movimientos de capitales, su flujo, (DK) $_t$, expresado en moneda nacional, quedaría representado por la siguiente ecuación:

$$(DK)_t = \lambda_4 (ER)_t + \lambda_{17} (r_{Dt} - r_{Ft} - \rho_t) + \lambda_{18} (\log(ER)_t - \log(ER)_{t-1}) \underline{34/}$$

33/ Véase Cagan, P. (1956).

34/ Se ha supuesto que las expectativas de variación del tipo de cambio son iguales a la variación efectiva (actual) del mismo. Además, se supone que $\rho_t = \rho$, es constante; naturalmente un estudio más específico de los determinantes de los flujos de créditos externos puede incorporar relaciones funcionales más complejas para $\Delta^e \log (ER)_t$ (por ejemplo, en función de la inflación pasada, o de las diferenciales de inflación entre el país y el extranjero) y para ρ_t (por ejemplo, en función del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, de la deuda externa, etc.).

El valor de γ_{17} refleja la velocidad con la que, en ausencia de controles a los movimientos de capitales, estos se mueven hacia y desde el país en consideración.

En la medida que haya controles a los movimientos de capitales, el valor "efectivo" de γ_{17} será menor. Así, a través de la variables de política β , que, como se ve en la ecuación 32, multiplica a los determinantes de los flujos inducidos de capitales externos, se intenta captar el grado de restricción financiera frente al exterior. Un valor de $\beta = 0$ señala que la economía está totalmente cerrada a los movimientos de capitales internacionales; $\beta = 1$ indica apertura financiera total.

La ecuación 33 del saldo del balance de pagos, $(BP)_t$, equivalente a la variación de reservas internacionales netas, se define como la suma algebraica del saldo de la cuenta corriente y de la cuenta de capitales.

El acervo de reservas internacionales, R_t , que iguala al acervo existente a fines del período pasado, más el saldo del balance de pagos, está definido en la ecuación 34.

Es conveniente anotar la forma en que se ha incorporado el endeudamiento externo en el modelo. Se supone que la iniciativa en relación a ΔK sólo puede provenir desde el exterior, toda vez que no se ha incluido en forma alguna la tenencia de activos financieros externos por parte de los residentes domésticos. Además se supone que sólo el sector privado nacional ha emitido bonos en el pasado, por lo que existe un acervo inicial de bonos en poder de dicho sector que se transa únicamente entre ellos, o, con el extranjero. Se supone nulo el flujo de emisión de bonos por parte del sector privado, $35/$ de modo que si B_{Ft} es el acervo de bonos nacionales en poder de extranjeros, es decir, la deuda externa bruta del país (véase ecuación 35), se tiene que:

$$B_{Ft} = \sum \Delta K_{t-i}$$

35/ No se ha considerado, por ahora, la emisión de bonos gubernamentales debido a la complejidad envuelta en posibles "efectos riqueza netos" (se supone en la versión actual que no hay efectos redistributivos netos derivados de los cambios en la composición de las tenencias de bonos y/o dinero por parte del sector privado), a la dificultad para adoptar una regla clara en relación al financiamiento del déficit del sector público, y, al problema envuelto en una determinada forma de segmentación implícita del mercado de bonos en dicho caso.

Se ha supuesto, por simplicidad, que el acervo inicial de deuda externa es nulo 36/.

Finalmente, cabe destacar por la forma en que se ha incorporado la deuda externa en el modelo, el flujo de pagos de intereses a que ella da origen corresponde al producto $B_{F,t}$ por la tasa de interés doméstica ($r_{D,t}$), ya que es precisamente el mayor retorno esperado sobre los activos financieros nacionales lo que explicaría el movimiento de capitales inducidos hacia el país.

e) El sector monetario

El acervo nominal de dinero (M_t), se define (en sentido amplio) en la ecuación 36 como la suma del crédito interno (desagregado en crédito al sector privado, CRP, y crédito al sector público, CRG), más el valor, expresado en moneda nacional, de las reservas internacionales netas.

En la demanda por dinero, M_t^d , expresada en términos nominales en la ecuación 37, se supone un comportamiento extensamente desarrollado en la literatura, siendo sus argumentos el ingreso nominal (como "proxy" de la restricción presupuestaria), la tasa esperada de inflación (reflejando el costo alternativo en términos de bienes) y la tasa de interés nominal (que señala la presencia de activos financieros no monetarios como sustitutos del dinero) 37/.

La tasa de interés cambia en función de los excesos de oferta y/o demanda por dinero. (Ecuación 38) 38/.

El modelo hace explícita la vinculación directa del sector externo con el sector monetario, a través del efecto de las variaciones de reservas internacionales sobre la oferta de dinero. Este mecanismo, como se sabe, es el elemento central del enfoque monetario del balance de pagos y expresa que la oferta de dinero, en regímenes de tipo de cambio determinado por la

36/ En la actual versión del modelo se supone que las reservas internacionales no generan un flujo de intereses y se ha trabajado sólo con la deuda externa bruta. Algunos resultados, sin embargo, se presentan en términos de deuda externa neta.

37/ Nótese que en economías abiertas, la tenencia de divisas y/o de otros activos financieros expresados en moneda extranjera adquiere mayor relevancia en la cartera de activos de empresas y personas, por lo que variables tales como r_F y $\Delta^e \log(ER)$ deben jugar un rol de creciente importancia como determinantes de la demanda por dinero. En el modelo, por ahora, se supone que los residentes domésticos no mantienen riqueza en esa forma.

38/ En forma similar al mercado de no transables, se podría incluir un efecto directo, en este caso, de la tasa de interés foránea (ajustada por riesgo y por expectativas de devaluación) sobre la tasa de interés doméstica, con lo que se aceleraría el ajuste del sector monetario antes cambios en β , r_F y $\Delta^e \log(ER)$.

autoridad económica, no es controlable y, en último término estaría determinada, (a través de la compra y venta de divisas al Banco Central), por la demanda de dinero 39/.

La ecuación 36 también señala una vinculación muy estrecha entre el financiamiento de la política fiscal y el sector monetario.

f) El sector fiscal

El modelo incorpora en forma muy simple al sector público, el que, para estudios centrados en ese sector, debe ser desagregado y especificado adecuadamente.

El gasto público, en términos nominales, G_t , se define como la suma de la tributación no arancelaria (T_t), la recaudación tarifaria, y, el déficit del sector público, g_o , que constituye una de las variables de política fiscal. (Véase ecuación 39).

La tributación no arancelaria se supone depende de los impuestos a la renta, a una tasa proporcional, t_1 , y de otros impuestos, t_o , (ecuación 40). Estos dos coeficientes, t_o y t_1 , forman parte también del instrumental de la política fiscal.

Finalmente, se supone que todo déficit del sector público es financiado por medio de flujos de emisión de dinero por parte del Banco Central, a través del crédito al gobierno (CRG), o, alternativamente, que cualquier superávit se traduce en absorción de dinero por parte de la autoridad monetaria con la consiguiente reducción de la emisión (véase ecuación 41).

La vinculación entre la política fiscal y la política monetaria es inmediata, y se debe a que no se ha modelado otras formas de financiamiento del gasto público, como serían la deuda interna con el sector privado y/o el endeudamiento externo.

Tampoco se ha modelado una vinculación directa entre el gasto público y el gasto privado, por lo que cualquier cambio en G , financiado con tributación, se ve, en la actual versión del modelo, exactamente compensado por cambios en el gasto privado de igual magnitud pero de sentido contrario.

39/ La política monetaria "pura" se ejerce, en este caso, a través del control del crédito interno al sector privado.

C. FUNCIONAMIENTO DEL MODELO GLOBAL

En esta sección se intenta dar una visión del funcionamiento global del modelo, describiendo como se interrelacionan los diferentes sectores y explicitando los mecanismos de ajuste ante algunos cambios en las condiciones macroeconómicas. De esta forma se podrán analizar con mayor fluidez y precisión, algunos ejercicios de simulación.

Si se produce, por ejemplo, un exceso de oferta nominal de dinero 40/ ello se manifiesta en una presión sobre el mercado de bienes (ecuación 16) y sobre el sector financiero (ecuación 38).

En el primer caso, hay que distinguir que parte del mayor gasto va al mercado de bienes transables, generándose un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos 41/, y, por esa vía, una reducción en la oferta de dinero, tendiéndose a restaurar el equilibrio.

Al incrementarse el gasto, también se produce un exceso de demanda por bienes no transables, el que se refleja, parcialmente en un alza de precios en dicho mercado (ecuación 27) y en parte en un aumento en la oferta efectiva de bienes no transables (ecuación 8). Ambos efectos incrementan la demanda nominal de dinero, contribuyendo, por tanto, a reducir el desequilibrio del sector monetario.

Por último, el exceso de oferta de dinero inicial afectará también al sector financiero, siendo su impacto directamente proporcional al valor de δ 13 (ecuación 38). La tendencia a la caída de la tasa de interés contribuye a que el sector monetario retorne al equilibrio a través del incremento de la cantidad demandada de dinero 42/.

40/ Esto puede deberse, entre otras causas, a una política expansiva de crédito interno, a una baja del nivel de precios (por ejemplo, por una reducción del nivel de la tarifa), a una disminución en la demanda de dinero (por creación o desarrollo, por ejemplo, de activos financieros sustitutos del dinero), etc.

41/ Si no hay sustitución perfecta entre el ahorro interno y externo, se produce un incremento de la producción y una caída de la tasa de interés (como consecuencia de la mayor acumulación y de su efecto sobre la productividad del capital), contribuyendo ambas situaciones a incrementar la demanda de dinero y restaurar así el equilibrio del sector monetario.

42/ Al caer la tasa de interés, se provoca nuevamente un mayor gasto, esta vez por el efecto de δ 6 (ecuación 16); si hay acumulación de capital, cae δ , generándose un conjunto de consecuencias de "segundo orden", todo lo cual señala la complejidad analítica (y de ahí la necesidad de experimentación numérica) para aprehender todos los efectos directos e indirectos de distintas medidas de políticas o de cambios en ciertas variables.

Nótese que, al no cambiar los precios foráneos, el alza en el precio de los bienes no transables es transitoria debido a las propiedades de las estructuras de producción y de gasto y a los valores unitarios de las elasticidades sectoriales de oferta y demanda respecto de y_t y E_t respectivamente. El efecto que provoca el alza en p_n es trasladar recursos desde la producción de los bienes exportables e importables hacia los bienes no transables, y a desviar la demanda hacia los bienes transables, todo lo cual explica el déficit en la cuenta comercial del balance de pagos, la reducción en el exceso de oferta de dinero y la tendencia del precio de los bienes no transables a volver a su nivel de equilibrio inicial 43/.

En otras palabras, pasado el período de transición, cuya duración, intensidad, trayectoria específica, y, rezagos de las distintas variables, dependen, naturalmente, de los valores particulares de los parámetros y coeficientes del modelo, se vuelve a una situación de equilibrio. Ella se logra básicamente a través de los siguientes mecanismos de ajuste: pérdida de reservas internacionales y aumento del endeudamiento externo, mayor nivel de actividad económica 44/, alza transitoria del nivel de precios y caída temporal en la tasa de interés 45/.

El primero de estos mecanismos, el déficit del balance de pagos, con la consiguiente reducción de la oferta nominal de dinero, cumple en este modelo un rol fundamental, ya que dejando de lado el posible proceso de acumulación, los precios tienden a volver a sus niveles iniciales 46/, al igual que la tasa de interés, lo cual es razonable puesto que no ha habido cambios "reales" en la economía.

En consecuencia, se observa que al estar la economía abierta (e incluso protegida) al comercio de bienes y servicios no financieros, el modelo reproduce como condición de equilibrio, el que "la demanda de dinero crea su propia oferta", es decir, la oferta nominal de dinero es endógena y su evolución se explica, en último término, por los determinantes de la demanda (a través de las variaciones del producto nominal, y de las tasas de interés y de la inflación esperada). En este ejemplo no ha habido mayores cambios en las variables explicativas de la demanda de medios de pago, debido a lo cual el grueso del ajuste se produce a través de un saldo negativo del balance de pagos (supuesto que el crédito interno no cambia respecto del nivel que tenía al generarse el exceso de oferta de dinero). Por esta vía la economía se "deshace" del dinero excedente, adecuando la oferta de medios de pago a los saldos nominales demandados.

43/ Nótese que si $\beta \neq 0$, la caída inicial de la tasa de interés provoca a través de la salida de capitales internacionales y la consiguiente reducción de la emisión, otro efecto equilibrador sobre el sector monetario.

44/ A menos que λ_3 y \underline{z} sean nulos.

45/ Este último efecto será permanente si \underline{z} es positivo.

46/ Si la economía fuese totalmente cerrada al comercio y al financiamiento internacional, los precios relativos terminarían siendo los mismos, pero el nivel absoluto de precios se habría incrementado en proporción al exceso de oferta de dinero.

Otro caso interesante de analizar es el de una devaluación del tipo de cambio. Ella implica, básicamente, que los precios de los bienes transables, con mayor o menor rezago, crecen en proporción a la devaluación (véase ecuaciones 25 y 26). Además, y dependiendo del valor de λ , los precios de los bienes no transables crecerían también, directamente 47/

A menos que λ tenga valor unitario, inicialmente mejora la relación de precios para los bienes transables, haciéndose más rentable su producción y trasladándose la demanda hacia los bienes no transables. Tiende a generarse, por lo tanto, un superávit en la cuenta comercial del balance de pagos y un incremento en la oferta de dinero.

Ello es coherente con el impacto inicial del alza de los precios sobre la oferta real de dinero, provocando un exceso de demanda por el mismo ya que, incluso si λ fuese igual a uno, y no hubiere inicialmente un cambio en los precios relativos, se produce un exceso de demanda nominal de dinero que deprime el gasto y tiende a elevar la tasa de interés. El primer efecto se traduce en una caída del precio relativo de los bienes no transables y en un estímulo al traslado de recursos hacia la producción de bienes transables (y a desviar la demanda hacia bienes no transables) con el consiguiente mejoramiento del balance comercial de pagos y el incremento de la oferta de dinero. El segundo efecto, si β no es nulo, estimula la entrada de capitales y, por esa vía también contribuye a cerrar la brecha entre demanda y oferta de medios de pago.

En resumen, tanto el efecto "gasto" como el cambio en los precios relativos contribuyen a restaurar el equilibrio monetario.

A través de este ejemplo se observa que en el modelo una variación cambiaria por sí sola no provoca modificaciones permanentes en los precios relativos 48/. Sin embargo, dependiendo de las condiciones iniciales al

47/ Otros efectos que podrían analizarse, dicen relación con el incremento inicial de la tributación arancelaria y con el posible impacto sobre los movimientos de capitales (ecuación 32).

48/ Nótese que usualmente quienes utilizan el enfoque monetario del balance de pagos (o del tipo de cambio) sostienen que, en condiciones inflacionarias, la tasa de cambio de los precios domésticos iguala a la inflación internacional más la tasa de devaluación. Si bien esto último tiende a ser válido, bajo ciertas condiciones y sobre todo en el largo plazo, ello no siempre garantiza que los niveles de precios (ajustados por el tipo de cambio) se igualen. Para que ocurra esto último podría ser necesario, por ejemplo, que en el momento inicial de implementar la política cambiaria hubiese existido equilibrio entre el país y el extranjero en términos de niveles absolutos de precios. Por lo tanto, el que se tiendan a igualar las tasas de inflación domésticas con las internacionales, para un tipo de cambio fijo, no garantiza que haya equilibrio en las cuentas del sector externo.

momento de la devaluación, y de los valores específicos de los coeficientes de rezagos (λ_i) y de aquellos relativos a los desequilibrios en el sector financiero, no sólo se produce un mejoramiento (por una sola vez) del balance de pagos, sino que, naturalmente, la economía puede reactivarse. Asociados a estos efectos, se genera por cierto, un alza en el nivel de precios y, probablemente, un mayor endeudamiento externo.

Los párrafos anteriores contienen algunos de los elementos fundamentales para comprender el funcionamiento básico del modelo: el análisis de las simulaciones se concentra en los impactos relativos de los diferentes mecanismos de ajuste y en las trayectorias temporales y en los distintos rezagos de las variables afectadas por los cambios de políticas, todos los cuales dependen, crucialmente, de los valores específicos de los parámetros y coeficientes del modelo.

APENDICE

Modelo de Simulación

a) Ecuaciones.

1. El Sector de la Producción y de la Oferta.

(1) Dotación de factores (distancia de la curva de transformación al origen).

$$y_t^* = y_{t+1}^* (1 + c_t)$$

(2) Oferta efectiva de bienes importables.

$$I_t^S = \lambda_1 \left[\frac{\gamma_2 \gamma_3 y_t^* (p_{i_t})^2}{\gamma_1 \gamma_2 \gamma_3 (p_{i_t})^2 + \gamma_1^2 \gamma_3 (p_{x_t})^2 + \gamma_1 \gamma_2^2 (p_{n_t})^2} \right]^{1/2} + (1 - \lambda_1) I_{t-1}^S$$

(3) Oferta efectiva de bienes exportables.

$$X_t^S = \lambda_2 \left[\frac{(\gamma_1^2 \gamma_3 / \gamma_2) y_t^* (p_{x_t})^2}{\gamma_1 \gamma_2 \gamma_3 (p_{i_t})^2 + \gamma_1^2 \gamma_3 (p_{x_t})^2 + \gamma_1 \gamma_2^2 (p_{n_t})^2} \right]^{1/2} + (1 - \lambda_2) X_{t-1}^S$$

(4) Oferta deseada de bienes no transables.

$$N_t^{S*} = \left[\frac{(\gamma_1^2 \gamma_2 / \gamma_3) y_t^* (p_{n_t})^2}{\gamma_1 \gamma_2 \gamma_3 (p_{i_t})^2 + \gamma_1^2 \gamma_3 (p_{x_t})^2 + \gamma_1 \gamma_2^2 (p_{n_t})^2} \right]^{1/2}$$

(5) Tasa de crecimiento de la curva de transformación.

$$c_t = (J_t / Y_t) \delta_t$$

(6) Tasa de inversión.

$$J_t = -z (CA)_t$$

(7) Productividad del capital

$$\int_t = \int_{t-1} - \chi (\log y_t^* - \log y_{t-1}^*)$$

(8) Oferta efectiva de bienes no transables.

$$\log N_t^S = \log N_t^{S*} + \lambda_3 (\log N_t^d - \log N_t^{S*})$$

(9) "Producto real".

$$y_t = (\gamma_1 (I_t^S)^2 + \gamma_2 (X_t^S)^2 + \gamma_3 (N_t^S)^2)^{1/2}$$

(10) Ingreso nominal.

$$Y_t = p_i I_t^S + p_x X_t^S + p_n N_t^S + (ER) \sum p_F (I_t^d - I_t^S)$$

(11) Desempleo de recursos.

$$u_t = \alpha_3 + \beta_3 (\log y_t^* - \log y_t)$$

(12) La oferta de bienes importables como proporción del producto nacional.

$$w_{i_t}^S = (p_{i_t} I_t^S) / (Y_t - (ER) \sum p_F (I_t^d - I_t^S))$$

(13) La oferta de bienes exportables como proporción del producto nacional.

$$w_{x_t}^S = (p_{x_t} X_t^S) / (Y_t - (ER) \sum p_F (I_t^d - I_t^S))$$

(14) La oferta de bienes no transables como proporción del producto nacional.

$$w_{n_t}^S = (p_{n_t} N_t^S) / (Y_t - (ER) \sum p_F (I_t^d - I_t^S))$$

2. El Sector del Gasto.

(15) Gasto privado en bienes.

$$EP_t = EXP (\log EPRD)_t - r_{D_t} B_{F_t}$$

(16) Gasto privado total.

$$\log \text{EPRD}_t = \lambda_4 \left[\gamma_4 \log (Y_t - T_t - \mathcal{Z}(\text{ER}) p_F (I_t^d - I_t^s)) + \gamma_5 (\log M - \log M^d) \right. \\ \left. + \gamma_6 (r_{D_t} - \delta_t) \right] + (1 - \lambda_4) \log \text{EPRD}_{t-1}$$

(17) Gasto total

$$E_t = \text{EP}_t + G_t$$

(18) Gasto total en bienes importables.

$$\log (p_i I^d)_t = \log E_t - \log E_{t-1} + \log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}} + \frac{1}{w_i^d} \left\{ -\gamma_7 (\log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}}) \right. \\ \left. + \left[w_n^d + ((\gamma_7 + \gamma_8 - \gamma_9 - 1) / 2) \right] (\log p_{x_t} - \log p_{x_{t-1}}) \right. \\ \left. + \left[w_x^d + ((\gamma_7 - \gamma_8 + \gamma_9 - 1) / 2) \right] (\log p_{n_t} - \log p_{n_{t-1}}) \right\} \\ + \log (p_i I^d)_{t-1}$$

(19) Gasto total en bienes exportables.

$$\log (p_x X^d)_t = \log E_t - \log E_{t-1} + \log p_{x_t} - \log p_{x_{t-1}} + \\ + \frac{1}{w_x^d} \left\{ \left[w_n^d + ((\gamma_7 + \gamma_8 - \gamma_9 - 1) / 2) \right] (\log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}}) - \right. \\ \left. \gamma_8 (\log p_{x_t} - \log p_{x_{t-1}}) + \left[w_i^d + ((-\gamma_7 + \gamma_8 + \gamma_9 - 1) / 2) \right] \right. \\ \left. (\log p_{n_t} - \log p_{n_{t-1}}) \right\} + \log (p_x X^d)_{t-1}$$

(20) Gasto total en bienes no transables

$$\begin{aligned} \log (p_n N^d)_t &= \log E_t - \log E_{t-1} + \log p_{n_t} - \log p_{n_{t-1}} + \\ &\quad \frac{1}{w_n^d} \left\{ \left[w_x^d + ((\gamma_7 - \hat{\gamma}_8 + \gamma_9 - 1)/2) \right] (\log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}}) + \right. \\ &\quad \left. \left[w_i^d + ((-\gamma_7 + \hat{\gamma}_8 + \gamma_9 - 1) / 2) \right] (\log p_{x_t} - \log p_{x_{t-1}}) - \right. \\ &\quad \left. \gamma_9 (\log p_{n_t} - \log p_{n_{t-1}}) \right\} + \log (p_n N^d)_{t-1} \end{aligned}$$

(21) Proporción del gasto en bienes importables.

$$w_{i_t}^d = (p_{i_t} I_t^d) / E_t$$

(22) Proporción del gasto en bienes exportables.

$$w_{x_t}^d = (p_{x_t} X_t^d) / E_t$$

(23) Proporción del gasto en bienes no transables.

$$w_{n_t}^d = (p_{n_t} N_t^d) / E_t$$

3. Precios e Inflación.

(24) Nivel absoluto de precios.

$$\begin{aligned} \log P_t &= w_i^d (\log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}}) + w_x^d (\log p_{x_t} - \log p_{x_{t-1}}) + \\ &\quad w_n^d (\log p_{n_t} - \log p_{n_{t-1}}) + \log P_{t-1} \end{aligned}$$

(25) Precios de bienes importables.

$$\log p_{i_t} = \lambda^5 \left[\log (ER)_t + \log (1 + \zeta) + \log P_{F_t} \right] + (1 - \lambda^5) \log p_{i_{t-1}}$$

(26) Precios de bienes exportables.

$$\log p_{x_t} = \log (ER)_t + \log p_{F_t}$$

(27) Precios de bienes no transables.

$$\log p_{n_t} = \lambda 6 \left[\log N_t^d - \log N_t^{S*} \right] + \lambda 7 (\log p_{i_t} - \log p_{i_{t-1}}) + \log p_{n_{t-1}}$$

(28) Inflación esperada.

$$\tilde{\pi}_t^e = \lambda 8 (\log P_t - \log P_{t-1}) + (1 - \lambda 8) \tilde{\pi}_{t-1}^e$$

4. Balance de Pagos y Deuda Externa.

(29) Importaciones (en moneda extranjera).

$$I_t = p_F (I_t^d - I_t^S)$$

(30) Exportaciones (en moneda extranjera).

$$X_t = p_F (X_t^S - X_t^d)$$

(31) Cuenta corriente del balance de pagos (en moneda nacional).

$$(CA)_t = (ER)_t (X_t - I_t) - r_{D_t} B_{F_t}$$

(32) Cuenta de capitales del balance de pagos (en moneda nacional).

$$(DK)_t = \lambda 4 (ER)_t + \beta \left\{ \delta^* 17 (r_{D_t} - r_{F_t} - f_t^r) + \delta^* 18 (\log (ER)_t - \log (ER)_{t-1}) \right\}$$

(33) Saldo del balance de pagos (en moneda nacional).

$$(BF)_t = (CA)_t + (DK)_t$$

(34) Reservas internacionales (en moneda nacional).

$$R_t = R_{t-1} + (BP)_t$$

(35) Deuda externa (en moneda nacional).

$$B_{F_t} = B_{F_{t-1}} + (DK)_t$$

5. El Sector Monetario.

(36) Acervo de oferta de dinero.

$$M_t = R_t + CRP_t + CRG_t$$

(37) Demanda por acervo de dinero.

$$\log M_t^d = \alpha_1 + \gamma_{10} \log Y_t - \gamma_{11} \tilde{\pi}_t^e - \gamma_{12} r_{D_t}$$

(38) Tasa de interés nominal doméstica.

$$r_{D_t} = \gamma_{13} [\log M_t^d - \log M_t] + r_{D_{t-1}}$$

6. El Sector Fiscal.

(39) Gasto público nominal.

$$G_t = g_o + T + \zeta(ER) p_F (I_t^d - I_t^s)$$

(40) Tributación nominal (no arancelaria)

$$T = t_o + t_f Y$$

(41) Acervo nominal de crédito interno al gobierno.

$$CRG = CRG_{-1} + G - T - \zeta(ER) p_F (I_t^d - I_t^s)$$

b) Definición de Variables Exógenas

ER = Tasa de cambio (índice de unidades de dinero doméstico por unidad de moneda extranjera).

= Tarifa nominal homogénea, para la importación de bienes y servicios no financieros.

P_P^0 = Índice de precios internacionales

ξ = Índice de restricción a los movimientos de capitales financieros.

r_F^0 = Tasa de interés foránea.

ρ^0 = Riesgo no cambiario y otros elementos que incrementan la tasa de interés foránea relevante para el país

CRP = Acervo nominal de crédito interno al sector privado.

g_0 = Déficit del presupuesto nominal del sector público.

t_0 = Impuestos nominales autónomos.

t_1 = Tasa proporcional de impuesto a la renta.

Las variables acompañadas del símbolo $(^0)$ son estrictamente exógenas, mientras que el resto de las variables exógenas pueden interpretarse como el mecanismo a través del cual se pueden implementar políticas relativas a los sectores externo, monetario, y/o fiscal.

Obsérvese, además, que hay determinados coeficientes relacionados con la estructura tecnológica, de preferencias, demanda por dinero, etc. que pueden ser fácilmente modificados para captar cambios en uno o varios de sus elementos determinantes.

ANEXO

VALORES DE LOS PARAMETROS UTILIZADOS EN LAS SIMULACIONES

Nº de la ecuación	Variable	Parámetros
(2)	I^S	$\gamma_1 = 2.0; \gamma_2 = 1.0; \gamma_3 = .3591; \lambda_1 = 0.8$
(3)	X^S	$\lambda_2 = 0.4$
(6)	J	$z = 0.5$
(7)	δ	$\gamma = 1$
(8)	$\log N^S$	$\lambda_3 = 0$
(11)	u	$\alpha_3 = 0.05; \gamma_{15} = 1.0$
(16)	$\log EPRD$	$\gamma_4 = 1.0; \gamma_5 = 0.3; \gamma_6 = -0.5; \lambda_4 = 1.0$
(18)	$\log(p_i I^d)$	$\gamma_7 = 0.4721; \gamma_8 = 0.0833; \gamma_9 = 0.4446$
(25)	$\log p_i$	$\lambda_5 = 1.0$
(27)	$\log p_n$	$\lambda_6 = 0.6; \lambda_7 = 0.7$
(28)	π^e	$\lambda_8 = 0.5$
(32)	DK	$\lambda_4 = 0; \gamma_{17} = 100; \gamma_{18} = 0$
(37)	$\log M^d$	$\alpha_1 = -0.2924; \gamma_{10} = 1.0; \gamma_{11} = -1.0; \gamma_{12} = -1.0$
(38)	r_D	$\alpha_2 = 0; \gamma_{13} = 0.5$
(40)	T	$t_0 = 0; t_1 = 0.1222$

REFERENCIAS

- Cagan, P. (1956) "The Monetary Dynamics of Hyperinflation" en Studies in the Quantity Theory of Money, editado por M. Friedman (The University of Chicago Press).
- Clements, K. (1980a) "A General Equilibrium Econometric Model of the Open Economy", International Economic Review, Vol. 21, N° 2, June 1980, pp. 469-488.
- Clements, K. (1980b) "An Aggregative Multiproduct Supply Model", European Economic Review, 13, pp. 239-245.
- Fry, M (1980) "Saving Investment, Growth and the Cost of Financial Repression", World Development, Vol. 8, N° 4, pp. 317-328.
- Griffin, K.B. y Enos, J.L. (1973) "Asistencia Externa: Objetivos y Consecuencias", Trimestre Económico, Vol. XL (1), N° 157, pp. 3-18.
- Massad, C. (1980) "El enfoque monetario de la balanza de pagos y el enfoque de absorción: ¿resultados contradictorios?", Estudios de Economía N° 15, Primer semestre.
- Mikesell, R. y Zinser, J. (1973) "The Nature of the Savings Function in Developing Countries: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature", Journal of Economic Literature, Vol. XI, N° 1, pp. 1-26.
- Weisskopf, T. (1972) "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", Journal of International Economics, 2, pp. 25-38.
- Khan, M. y Knight, M. (1981) "Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework", IMF Staff Papers, Vol. 28, N° 1.
- Zahler, R. (1980) "Repercusiones Monetarias y Reales de la Apertura Financiera al Exterior", Revista de la CEPAL N° 10, pp. 137-163.

CRITERIOS ECONOMICOS PARA EVALUAR POLITICAS
CONTRA LA POBREZA

Jorge Rodríguez Grossi *

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-

* El autor fue consultor del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, desea agradecer los excelentes comentarios de los participantes en el seminario del proyecto sobre "Políticas para alcanzar un nivel mínimo de bienestar", en especial, los de A. Sanfuentes, A. Torche, E. Tironi, M. Figuerola, J. Yañez, F. León, E. Palma, J.P. Arellano, R. Cibotti, A. García, E. de la Piedra. También agradece las valiosas sugerencias de H. Lavados, S. Molina y R. Zahler. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

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 satisfactores 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.

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

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/

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

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 estén

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 difícil cuantificación.

En suma, pese a que a priori pudiera pensarse que proyectos tan dispares 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 lograran 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 lograran 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_e 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 , en cuyo caso habrá más personas aún que dejarán de consumir q en el tramo $\frac{0q}{0q_e}$. 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 $\frac{0q}{0q_3}$, 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 $\frac{q_e q_2}{q_e q_2}$, esto es $(1/2) \frac{P_0 P_1}{P_0 P_1} \cdot \frac{q_e q_2}{q_e q_2} \cdot w_L$) 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 aumentarán 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:

$$(6) \quad BN = (w_L - w_C) HID - w_C(FDB + HDF) - CBF - w_1 HGC + (w_C - w_C) P_0 P_1 IH$$

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 afloren 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 disfrutaran 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 1, 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) $HDB \cdot W_L$, es idéntico a $ABC \cdot W_L$ en (7). En segundo lugar, el costo bruto del subsidio, $P_{1CDE} \cdot W_i$, tiene varios componentes que son meras transferencias a grupos sociales diversos: P_{0ADE} 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, geoméricamente 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_s , 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 ($i_s C$ 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. $\frac{I_o}{i_o Y}$ en el gráfico 6 (o $I_o + i_s C$ 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 Y H, 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.

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

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'J. 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_o , lo que no tiene por qué suceder, habría una pérdida de excedente del producto de trabajo de CDA. Sin embargo, si cualquiera de entre $\frac{0L_1}{OL_1}$ 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 $\frac{W_o F W_s}{L_1} \cdot (L_o L_e)$. 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.

$$(9) \quad BN = (w_L - w_c) (w_o^* B C w_e^*) - w_c \cdot B C A - w_L \frac{(w_o^* F w_b^*)}{L_1} (L_o L_e) - \delta \frac{L_o L_1}{L_1},$$

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 considerarían 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 $L_o L_e$ 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.

básicamente 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 aliviante 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-costo 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 perceptor 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 POLITICAS 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 o proyecto	Cobertura		$\left(\frac{\text{Beneficio grupo}}{\text{Beneficio total}} \right)$	$\left(\frac{\text{Beneficio total}}{\text{Costo administración}} \right)$	$\left(\frac{\text{Beneficio total}}{\text{Costo distorsión}} \right)$	$\left(\frac{\text{Beneficio total}}{\text{Costo total}} \right)$	Costo por familia pobre beneficiada (7)	Beneficio obtenido por cada familia pobre (8)	Grado de eficiencia del proyecto = $Z = \frac{(8)}{(7)}$ (9)
	De grupo p* (1)	De las necesidades N* (2)	Beneficio total (3)	Costo administración (4)	Costo distorsión (5)	Costo total (6)			

A
B
C

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. Como 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 grupal	Cobertura necesidades	Beneficio grupo		Cobertura necesidades	Beneficio total	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	Beneficio total								
A) <u>Transferencias de activos</u>												
1. Físicos ya existentes	Muy baja	Muy alta	Muy alta a/	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Bueno
2. Físicos de origen nuevo	Muy baja	Muy alta	Muy alta a/	Bajo	Muy alto	Alto	Alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Bueno
3. Educativos b/	Muy alta	Alta	Alta	Alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Alto	Muy bueno
B) <u>Interferiendo precios</u>												
1. <u>De bienes c/</u>												
i) Controles de precios	Alta	Baja	Muy baja	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Alto	Muy bajo	Muy malo
ii) Subsidios	Alta	Alta	Baja	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Malo
2. <u>De factores c/</u>												
i) Del capital	Muy baja	Muy baja	Muy baja	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajo	Muy bajo	Malo
ii) Del trabajo	Baja	Baja	Baja	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Alto	Bajo	Malo
3. <u>Correcciones de precios c/</u>												
(criterio de precios sombra)	-	-	Baja	Bajo	Muy alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bueno

UN EJERCICIO PARA ... (concl.)

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

*/ 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

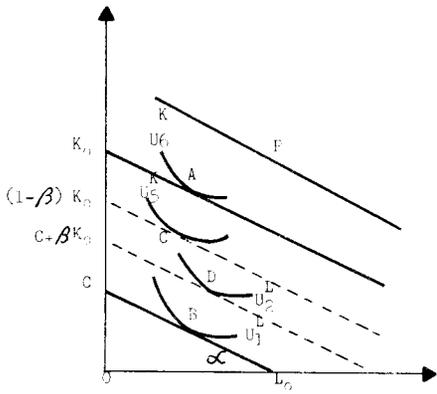


Gráfico 2

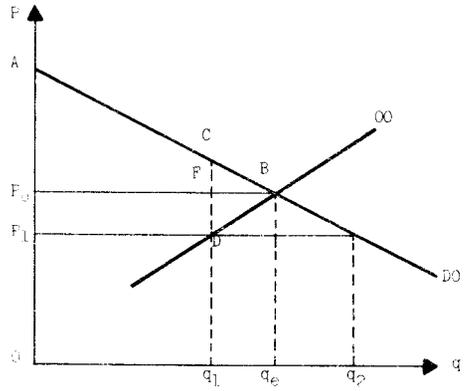


Gráfico 3

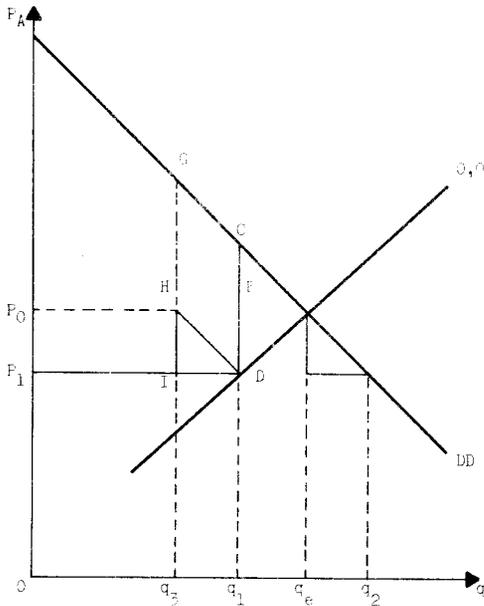


Gráfico 4

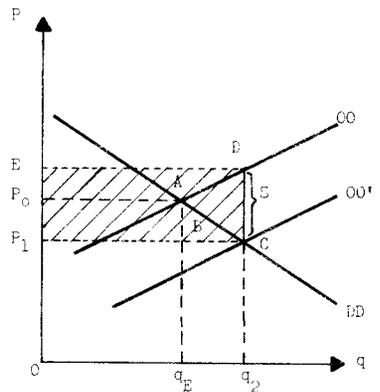


Gráfico 5

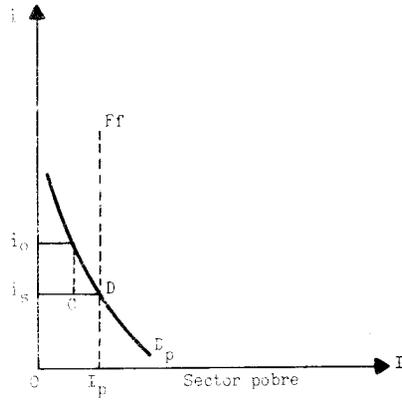
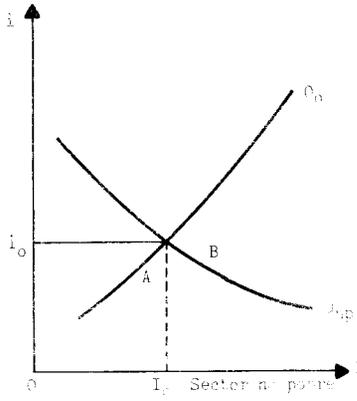


Gráfico 6

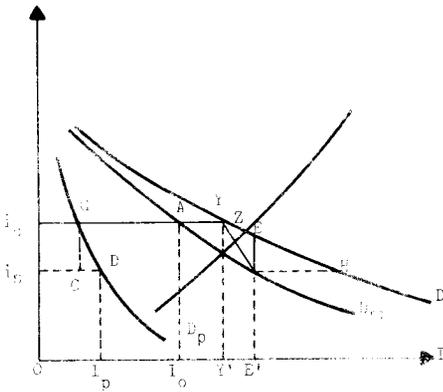
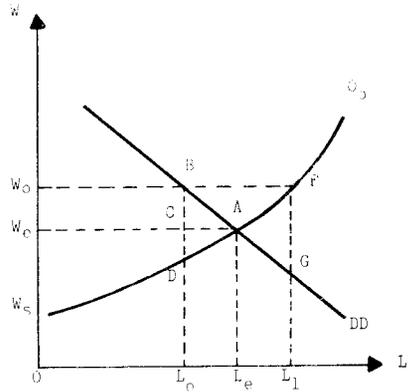


Gráfico 7





GENERACION DE INGRESOS PARA GRUPOS POBRES:
ANALISIS DE DOS INSTRUMENTOS DE CREACION
DE EMPLEOS ADICIONALES 1/

Enrique de la Piedra 11/

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Pobreza y las áreas de intervención

El sistema económico imperante en los países de la región, basado generalmente en el crecimiento económico a través del sistema de mercado, ha sido incapaz de solucionar las situaciones de pobreza que aquejan a parte importante de sus poblaciones, a pesar de las satisfactorias tasas de crecimiento que han experimentado. Surge de ello, entonces, la necesidad de realizar esfuerzos deliberados por modificar el accionar de los sistemas económicos de forma tal de aliviar la pobreza.

Son diversas las razones que justifican el que dichos esfuerzos deliberados sean responsabilidad del Estado.1/ Tales esfuerzos, que a menudo toman la forma de intervenciones directas, deberán encaminarse a dos grandes áreas: a asegurar la disponibilidad de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas y a asegurar la disponibilidad de fuentes adecuadas de ingresos para los pobres.2/ Estos dos aspectos constituyen las dos caras del problema de la pobreza, y el concentrarse en sólo uno de ellos, descuidando o dejando de lado el otro, hará imposible la superación de dicho problema.

1/ Este trabajo fue preparado para ser presentado al seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel mínimo de bienestar", realizado en CEPAL entre el 2 y el 6 de noviembre de 1981. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a que está vinculado.

11/ Experto del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica.

1/ Ver, por ejemplo, E. Tironi (1979).

2/ En realidad, tanto la mayor disponibilidad de bienes o servicios como la mayor disponibilidad de dinero son formas de elevar el ingreso real de los grupos pobres. La distinción de las dos grandes áreas de intervención hecha aquí obedece simplemente al deseo de distinguir entre aumentos en ingreso monetario y aumentos en el ingreso que toman la forma de bienes o servicios.

Hecha la salvedad de la necesidad de intervenir en las dos áreas, este trabajo se ocupará de analizar una política destinada a generar ingresos para grupos pobres.

2. Las políticas de generación de ingresos

Las políticas para generar ingresos para los grupos pobres pueden dividirse en dos grandes grupos: transferencias puras y transferencias vía empleo. Las primeras consisten en el traspaso de una cierta cantidad de dinero sin que el beneficiario tenga que ofrecer algo a cambio. Un ejemplo de éstas son los subsidios de cesantía. Las transferencias vía empleo suponen que el beneficiario debe realizar alguna actividad a cambio del dinero recibido.

En este documento se ha elegido analizar una política de transferencias vía empleo dado que éstas son, a la vez, productivas para la sociedad y dignas para los beneficiarios.

Las sociedades pobres tienen gran escasez de recursos, los cuales han de ser usados en la forma más eficiente posible. Numerosos objetivos compiten por tales recursos, pero de éstos destacan dos: el crecimiento económico y la eliminación de la pobreza. Las transferencias vía empleo tienen la ventaja de conjugar ambos objetivos, pues la pobreza disminuye (debido a la transferencia misma) y hay un efecto positivo sobre el crecimiento económico (sea a través de la creación de activos, sea a través de volúmenes de producción mayores). Es en este último sentido que las transferencias vía empleo son productivas. En cambio, las transferencias puras consiguen disminuir la pobreza, pero sus efectos sobre el crecimiento económico son difíciles de estimar, y, en todo caso, si son positivos, ocurrirán en un punto lejano en el tiempo.^{3/}

Por otro lado, el empleo es un fin en sí mismo y puede ser considerado como una necesidad básica de la familia, al igual que la educación o la salud. En otras palabras, que los miembros de una familia no tengan un acceso adecuado a oportunidades de empleo es cualitativamente tan problemático como el que carezcan de educación, etc. El trabajo tiene un valor intrínseco para dar lugar a una vida digna y plena.^{4/} Así, con el empleo se evita la connotación (muchas veces denigrante) de "regalo" que una transferencia pura pueda tener.

^{3/} Las transferencias puras inciden favorablemente sobre el crecimiento económico, en el largo plazo, a través de las mejoras en capital humano que surgirán al disminuir la pobreza (efecto que también se da con las transferencias vía empleo), pero pueden incidir negativamente sobre el crecimiento al restar recursos que podrían haber sido destinados a actividades directamente productivas. Sin embargo, pueden tener efectos positivos en el sentido que al otorgar un cierto monto de dinero, el beneficiario puede actuar en forma más productiva, al estar dispuesto a tomar más riesgos en su actividad económica e influir así en los rendimientos obtenidos.

^{4/} No está demás agregar que los países del mundo entero han consagrado el trabajo como un derecho humano básico, en el Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Una última razón para preferir las transferencias vía empleo a las transferencias puras es que se consigue disminuir las filtraciones hacia grupos no pobres. Esto se logra atando la transferencia con actividades que los no pobres normalmente no realizan.

3. Los dos instrumentos elegidos

En este documento se analizan la creación pública de empleos y los subsidios a la contratación de mano de obra adicional. Ambos instrumentos son concebidos como las dos partes integrantes de un solo programa de creación de empleos a través del uso del gasto fiscal. Mediante la creación pública de empleos se crean puestos de trabajo en el sector público y mediante los subsidios, en el sector privado.

Son diversas las razones que apoyan la elección de estos dos mecanismos, de entre las posibles opciones de transferencias vía empleo, para ser analizados y ser presentados como una alternativa viable para generar ingresos para grupos pobres. El uso amplio de ambos en muchos países es uno de ellos.^{5/} En segundo lugar, son susceptibles de ser puestos en práctica rápidamente, especialmente porque su puesta en marcha no requiere necesariamente el crear nuevos entes institucionales.^{6/} En tercer lugar, el uso conjunto de ambos programas permite combinar eficientemente las ventajas de cada uno.^{7/} Por último, son dos programas que pueden producir resultados rápidamente.

El programa de subsidios a la contratación de mano de obra adicional en el sector privado se realiza a través de un pago que el gobierno otorga a las empresas del sector moderno de la economía con el fin de aumentar el número de trabajadores contratados. No se incluyen las empresas del sector tradicional pues éstas muchas veces ni siquiera están adecuadamente registradas y, junto con otras características, esto hace muy difícil "llegar" a ellas. Estos subsidios pueden tomar numerosas formas, las cuales serán analizadas más adelante.

El otro programa es el programa público de creación de empleos. Este estará formado por una serie de proyectos puestos en marcha por el gobierno, sea a nivel central o local, destinados a obtener dos resultados: además de la creación de empleos tienen como objetivo la creación de activos útiles para la sociedad.

^{5/} Cabe anotar, sin embargo, que los programas de subsidios han sido usados principalmente en países industrializados, aunque no exclusivamente. Los programas públicos de creación de empleos sí han tenido una difusión bastante amplia en los países menos desarrollados.

^{6/} Un caso contrario es el del apoyo a la pequeña unidad productiva, donde la puesta en marcha de un sistema adecuado de financiamiento demandará más tiempo y más recursos institucionales. Ver Jiménez (1981).

^{7/} Como se señala más adelante, el programa público de creación de empleos es especialmente conveniente para ser aplicado en áreas rurales, mientras que el programa de subsidios lo será en áreas urbanas.

4. El alcance de la política

Es importante señalar claramente cuál es la relación entre la política sugerida en este documento y los problemas de empleo y pobreza.

No debe pensarse, bajo ninguna circunstancia, que estas políticas serán suficientes para erradicar totalmente dichos problemas. Con respecto al problema del empleo, hay que hacer énfasis en que los instrumentos propuestos no tienen como objetivo, en este caso, solucionarlo, sino colaborar en la lucha contra la pobreza. El empleo es utilizado únicamente como un medio. La importante relación que existe entre los problemas de empleo y pobreza convierte tal medio en uno muy importante, pero no debe perderse de vista el objetivo.^{8/}

El problema del empleo tampoco se resolverá como subproducto de la aplicación de estas políticas para combatir la pobreza. En promedio, América Latina en 1980 presenta un problema de subempleo que afecta al 42.1% de la población económicamente activa, además de un 3.9% de ésta que sufre de desempleo abierto.^{9/} Las políticas sugeridas afectarán a una proporción mucho más reducida de la fuerza laboral, pues sería prácticamente imposible para cualquier país montarlas a la escala que se necesitaría para alcanzar a tales proporciones de la fuerza laboral. Típicamente, estas políticas no pretenden cambiar sustancialmente la forma en que el mercado laboral opera, sino solamente modificar en parte los resultados de su funcionamiento.

Asimismo, estas políticas no pueden pretender por sí solas solucionar el problema de la pobreza. Son sólo parte de un programa integrado de lucha contra ésta, en el que habrán también políticas destinadas a aumentar la disponibilidad de bienes y servicios básicos así como otras destinadas a aumentar los ingresos de los pobres.

El diseño del programa integrado de ataque a la pobreza exige el análisis individual de una serie de políticas diferentes que puedan tener resultados positivos en la erradicación de la pobreza. Este trabajo se centra en esta primera etapa del análisis, para el caso de una alternativa específica.

De dicho análisis surgirán las opciones que se materializarán en el marco del programa antipobreza y las que no lo harán, teniendo en cuenta las complementariedades y sustituibilidades entre ellas, y sus relaciones con las condiciones macroeconómicas, con la política económica vigente y con las condiciones políticas. Por último, para cada opción que se haya decidido poner en marcha habrá que definir a qué situaciones específicas se dirigirá, determinando así su importancia dentro del conjunto de acciones antipobreza.

^{8/} En PREALC (junio 1981) se analiza detalladamente la relación entre empleo y pobreza.

^{9/} Según PREALC (agosto 1981).

II. CREACION DE EMPLEO

Como ya se ha mencionado, el objetivo de los programas presentados en este trabajo es colaborar en la lucha contra la pobreza a través de la generación de ingresos, por medio de la creación de puestos de trabajo. Conviene, entonces, señalar los mecanismos a través de los cuales estos programas influyen sobre el nivel de empleo y los factores de los que ellos dependen.

1. El programa público de creación de empleos

La explicación de la forma en que el programa público de creación de empleos contribuye a aumentar el nivel de empleo es bastante simple. El efecto se reduce a un aumento exógeno ^{10/} en la demanda por trabajo que se traducirá en un desplazamiento hacia la derecha de la curva que la representa. Si se hace el supuesto que este aumento de demanda, realizado por el gobierno, se concentra en el sector informal de la economía y que éste opera como un mercado de competencia perfecta, se puede usar el gráfico 1 para ilustrar los posibles resultados de esta política.

En dicho gráfico, la curva de demanda por trabajo se desplaza de la posición D_0 a la posición D_1 . Las líneas S_1 , S_2 y S_3 son tres curvas de oferta^o de trabajo alternativas. Como se observa, a partir de la situación inicial (punto E en el caso de cualquiera de las tres curvas de oferta), el efecto empleo de la política dependerá, dado el desplazamiento de la demanda, de las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda. Cuanto más alta sea la elasticidad de oferta (caso S_1) mayor será el volumen de empleo creado. A medida que se van considerando elasticidades más bajas, una parte del efecto de la mayor demanda se va desviando a incrementar el salario, hasta que en el caso extremo de elasticidad de oferta igual a cero (caso S_3), el programa público de creación de empleos se traduce únicamente^{en} aumento de salarios.

Cabe suponer que en un mercado laboral con las características del sector informal,^{11/} la curva de oferta de trabajo tendrá una elasticidad relativamente elevada (caso S_2). Así, el desplazamiento de la demanda dará origen a la creación de empleos y la presión sobre los salarios no será muy alta.

Por otro lado, cuanto más inelástica es la demanda por trabajo, mayor será el efecto sobre el empleo. En el gráfico 2, D_0 y D_1 reproducen las curvas de igual nombre del gráfico 1. La curva^o D_2 es una curva de demanda inicial de menor elasticidad. Por efecto de la política, ésta se desplazaría a la posición D_3 (un desplazamiento de la misma magnitud que de D_0 a D_1 , igual a $3EF$). Como se ve, el empleo aumenta a OA a OD en lugar de aumentar a OC , dada la curva de oferta S_2 .^{12/}

^{10/} Es decir, no determinado por el accionar del mercado, sino por una intervención directa del Estado.

^{11/} Baja calificación de los trabajadores, etc.

^{12/} En los casos extremos de inelasticidad total o elasticidad infinita de la curva de oferta, deja de ser relevante la elasticidad de la curva de demanda.

Gráfico 1

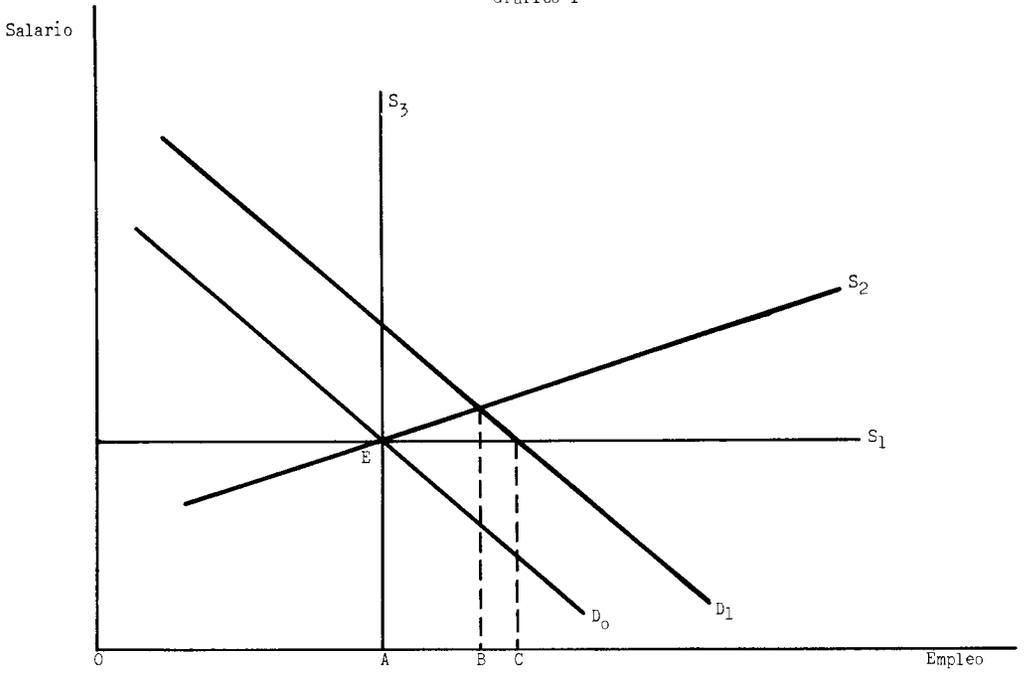
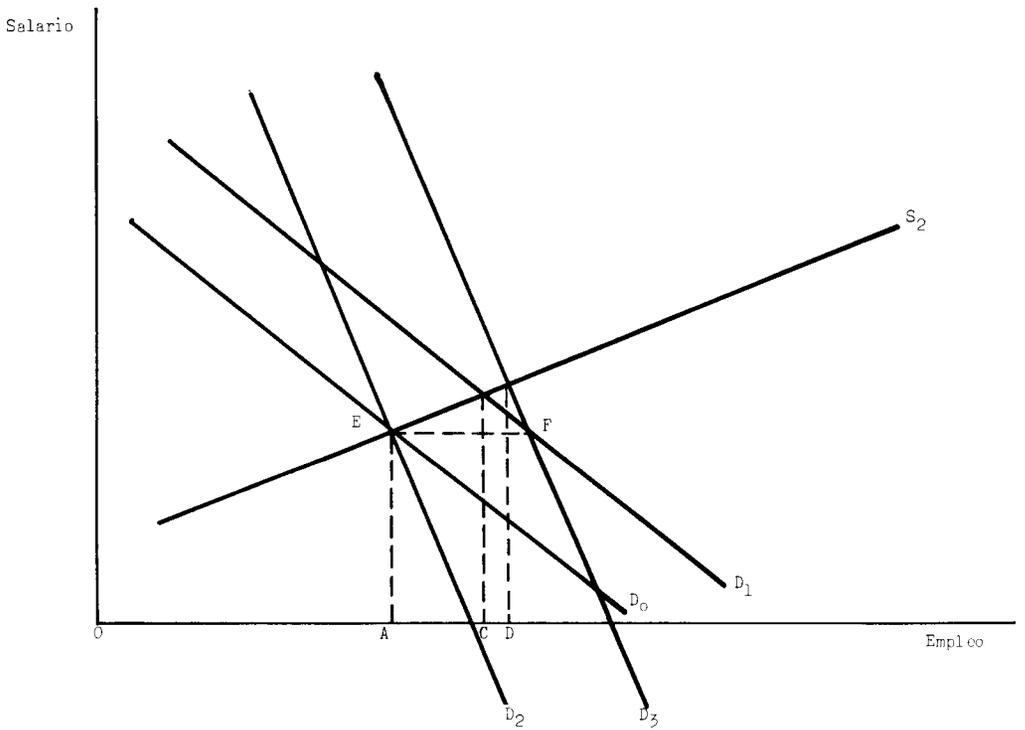


Gráfico 2



2. El programa de subsidios

En el caso del programa de subsidios a la contratación de mano de obra, la explicación de los mecanismos a través de los cuales aumenta el empleo es más compleja, dado que la política afecta los precios relativos de los factores de producción. Los efectos se materializarán en este caso a través de la respuesta que los empresarios den al incentivo de contratar mano de obra adicional.

Se pueden distinguir un efecto directo y un efecto indirecto de la aplicación de los subsidios. El primero consiste en quiénes, y cuántos, logran acceder a puestos de trabajo subsidiados, mientras que el efecto indirecto consiste en la incorporación de nuevos trabajadores a puestos de trabajo en el sector tradicional de la economía ^{13/} y en un incremento de la remuneración promedio de los que permanecen en dicho sector, como consecuencia del paso de un contingente de trabajadores hacia el sector moderno, que es donde se aplica el subsidio.

a) El efecto directo

El efecto directo será enfocado, en primer lugar, a nivel de la empresa que recibe el subsidio. A este nivel microeconómico, el otorgamiento del subsidio afecta positivamente el nivel de empleo a través de dos mecanismos: los llamados "efecto de sustitución" y "efecto escala".

El efecto sustitución consiste en el aumento en la contratación de mano de obra y la disminución del uso de otros factores de producción, como resultado de la disminución del precio de la mano de obra al aplicarse el subsidio.

Este efecto puede representarse gráficamente. En el gráfico 3 se muestra la función de producción de un bien X, producido por medio de dos factores productivos, capital (K) y trabajo (L). La isocuanta Q_0 representa todas las combinaciones posibles de capital y trabajo que producen el nivel de producción actual. Los precios relativos del capital (P_K) y del trabajo (P_L) están representados por la pendiente de la línea 1 (igual a P_K/P_L). Dados estos precios relativos, el equilibrio para la firma ocurre en el punto A: la cantidad Q_0 del bien X es producida con ON de capital y OT de trabajo.

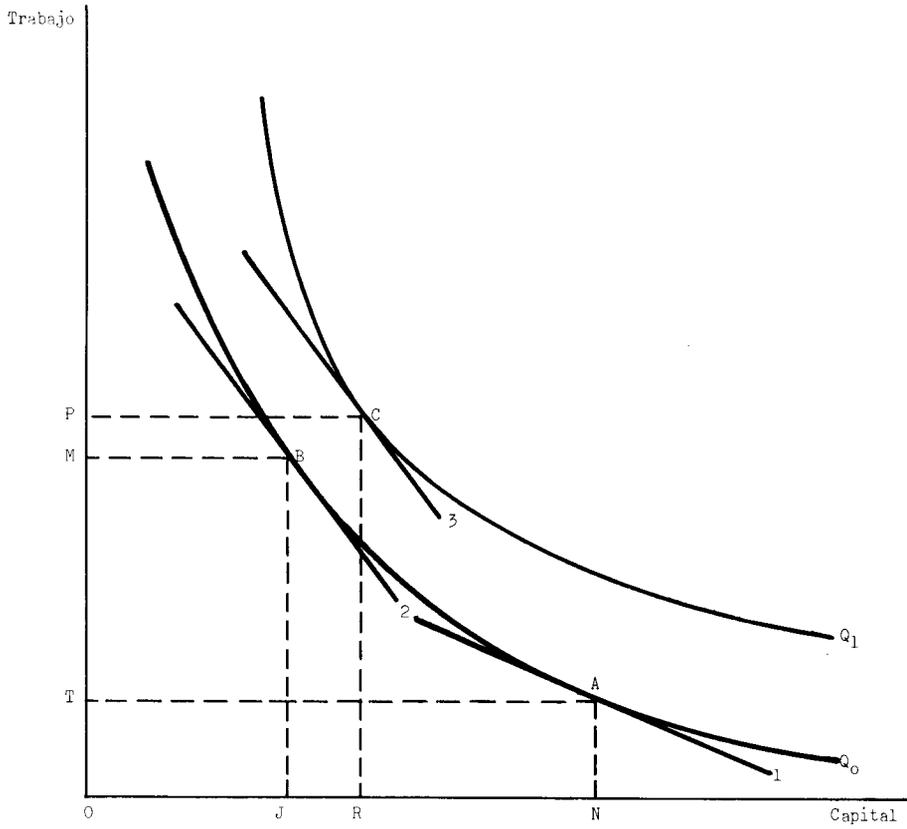
Al aplicar el subsidio a la contratación de mano de obra (S), los precios relativos se modifican y pasan a ser $P_K/(P_L - S)$. ^{14/} La nueva línea de precios relativos es la línea 2 (de mayor pendiente) lo que implica un nuevo equilibrio en el punto B. En esta nueva situación, y como consecuencia del subsidio que disminuye el precio de la mano de obra, la cantidad de mano de obra utilizada aumenta de OT a OM y la de capital disminuye de ON a OJ. La relación K/L claramente disminuye. ^{15/}

^{13/} En realidad, se debería hablar del sector tradicional del área o las áreas en que se otorga el subsidio, y no del sector tradicional de la economía.

^{14/} En el caso de un subsidio a toda la mano de obra. Si sólo se subsidia a una parte de ésta (como en el caso de subsidios a la contratación adicional), los precios relativos relevantes serán $P_K/(P_L \cdot n_0 + (P_L - S) \cdot n_1)$ donde n_0 es la proporción de trabajadores no subsidiados y n_1 la proporción de trabajadores subsidiados.

^{15/} Siempre y cuando exista un grado de sustituibilidad entre capital y trabajo.

Gráfico 3



Este efecto de sustitución de capital por trabajo depende de la elasticidad con respecto al salario de la demanda por mano de obra, la cual a su vez está determinada por la elasticidad de sustitución entre factores. El empleo aumentará más cuanto mayor sea la elasticidad salario de la demanda por mano de obra, la cual es mayor cuanto mayor sea la elasticidad de sustitución.

Conjuntamente con el efecto sustitución se da el otro efecto microeconómico del subsidio sobre el empleo, el llamado "efecto escala".^{16/} Este consiste en el aumento del uso de mano de obra y de los otros factores de producción (sólo capital en nuestro ejemplo) debido a que al disminuir los salarios aumenta el nivel de producción óptimo.

En el gráfico 3, el aumento de la producción de un volumen Q_0 a un volumen Q_1 , implica pasar a una isocuanta superior. Dada la nueva relación de precios (la pendiente de la línea 3), el nuevo equilibrio ocurre en el punto C.^{17/} Con respecto al punto B, la contratación de mano de obra aumenta de OM a OP y el uso de capital aumenta de OJ a OR.

En el caso del efecto sustitución hay completa certeza de la posición del punto B (a la izquierda del punto A). En cambio, en el caso del efecto escala, la posición final (punto C) dependerá de la forma de la función de producción, es decir, de la forma de las isocuantas. Normalmente, sin embargo, se puede afirmar que con respecto al punto B, habrá un mayor uso de ambos factores de producción.^{18/} En cuánto aumentará el empleo (y el uso de capital) debido al efecto escala depende de la elasticidad precio del bien producido y de la elasticidad de la demanda derivada por los factores que lo producen. Cuanto mayores sean éstas mayor será el efecto sobre el empleo. Pero nótese que aún cuando los valores de estas elasticidades sean muy altos, el aumento en el empleo debido al efecto escala no se materializará si la disminución de los salarios no conlleva una disminución del precio del bien que implique un aumento de la cantidad en que éste es demandado.

La suma de los efectos sustitución y escala resulta, al final, en un aumento del empleo, de OT a OP.^{19/}

¿Cuál es la situación del sector moderno como un todo? Considérese el gráfico 4, el cual describe la situación del mercado laboral en dicho sector de la economía. L_{dm} es la curva que representa la demanda

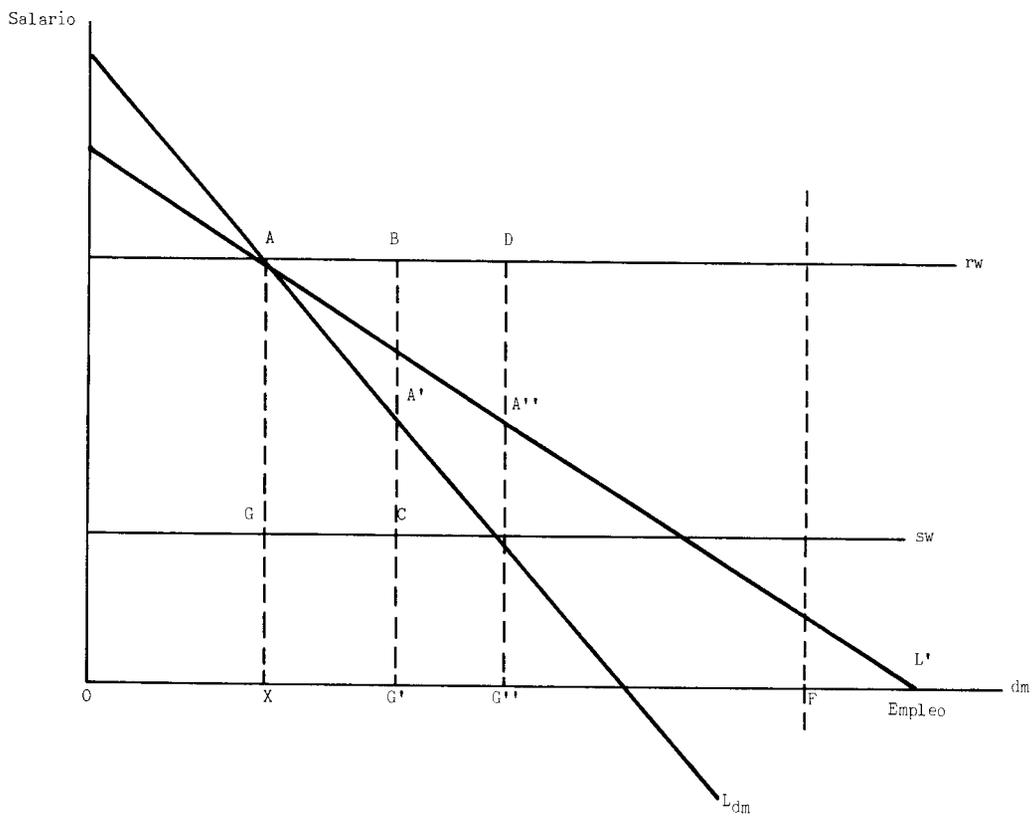
^{16/} Análogo al "efecto ingreso" del análisis de la demanda por bienes.

^{17/} La línea 3 y la línea 2 serán siempre paralelas en el caso en que se subsidie al total de la mano de obra. Si sólo una parte de ella es subsidiada, las líneas 3 y 2 pueden no ser paralelas (en términos de la nota ¹⁴, n_0 y n_1 , pueden tomar valores diferentes en los puntos C y B), pero los resultados son similares.

^{18/} Aunque cabe concebir el caso en que la mano de obra sea un factor de producción "inferior" en la producción de un determinado bien, en cuyo caso en el punto C se utilizará menos mano de obra que en el punto B, pero más que en el punto A.

^{19/} Sólo en un caso muy "rebuscado", análogo al caso de los bienes llamados de Giffen en el análisis de demanda, disminuiría el empleo como consecuencia de una disminución del precio del trabajo.

Gráfico 4



por trabajo en dicho sector.^{20/} La línea rw muestra el salario promedio imperante, que no puede disminuir debido a la legislación de salarios mínimos, a la acción de los sindicatos, etc., y que equivale, por tanto, a la curva de oferta de trabajo. También se indica cuál es el ingreso de subsistencia: el salario sw.

Dados el salario fijo y la demanda por trabajo, el nivel de empleo en el sector moderno es OX, nivel al cual el salario pagado es igual al valor de la productividad marginal del trabajo y es, por tanto, una situación óptima desde el punto de vista privado.

Si OF representa el tamaño de la fuerza laboral total del país, entonces XF será el empleo en el sector tradicional de la economía, donde cada trabajador recibe un salario igual a sw. Es importante destacar que este volumen de trabajadores que no puede encontrar empleo en el sector moderno no estará desempleado, sino subempleado en el sector tradicional.^{21/}

¿Cuáles son las posibilidades de aumentar el empleo en el sector moderno? Desde el punto de vista privado, ninguna. Pero surge una posibilidad si el problema es visto desde una óptica "social". Una solución de este tipo será incentivar el aumento del empleo hasta el punto en que el valor de la productividad marginal del trabajo sea igual al incremento en consumo que el trabajador experimentará por pasar del sector tradicional al sector moderno, de tal manera que en el mercado de bienes el incremento resultante de demanda pueda ser satisfecho con la mayor producción.

Este incremento en el consumo será igual al salario pagado menos el ingreso que ya obtenía el trabajador, es decir, $rw - sw$.^{22/} La distancia AG mide esta magnitud en el gráfico 4. En consecuencia, según el razonamiento presentado, el empleo puede expandirse en el sector moderno hasta que el valor de la productividad marginal del trabajo sea igual a la distancia AG. Esto ocurre a un nivel de empleo de OG' ($A'G' = AG$).^{23/}

El pago adicional de salarios, equivalente al área ABG'X es mayor que el incremento en la producción (área AA'G'X), en una magnitud equivalente al triángulo ABA'. Este es el costo que deberá ser asumido por el gobierno para incentivar la creación de empleos.

^{20/} L_{dm} es la curva del valor de la productividad marginal del trabajo.

^{21/} Está subempleado debido al bajo nivel de ingresos que obtiene al participar en actividades de muy baja productividad.

^{22/} Suponiendo que el ahorro es igual a cero.

^{23/} Debido a este incremento en el nivel de empleo, la producción total aumenta en una magnitud medida por el área AA'G'X, es decir, el área bajo la curva del valor de la productividad marginal del trabajo en el tramo XG'. El consumo total aumenta en el área ABCG, es decir, el valor de los salarios recibidos por los nuevos empleados (ABG'X) menos el consumo que ya realizaban (GCG'X). Se puede demostrar que $AA'G'X > ABCG$, de donde se deduce que la nueva producción no solamente permitirá satisfacer el mayor consumo debido al mayor volumen de empleo sino que incluso resta un sobrante.

El efecto directo de un subsidio a la contratación de mano de obra, equivalente al área del triángulo ABA' en el gráfico 4, es el aumento del empleo en el sector moderno en una magnitud igual a la distancia XG'. Cabe señalar que este efecto directo será mayor cuanto más elástica sea la curva de demanda por trabajo. Por ejemplo, en el mismo gráfico 4, se muestra una curva de demanda por trabajo más elástica (L'_{dm}). En tal caso el aumento en el empleo será de XG'' ($A''G'' = AG$), mayor que XG' aunque nótese que en tal caso el pago de subsidios será también mayor ($ADA'' > ABA'$).^{24/}

Es importante señalar, antes de pasar a analizar el efecto indirecto de los subsidios, el hecho de que la magnitud del efecto directo no necesariamente coincide con el número de puestos de trabajo subsidiados. No se puede suponer que el aumento de contratación de mano de obra de una empresa que recibe subsidios se deba en un cien por ciento a ellos.

Por ejemplo, en Balkenhol (1979) se dan los siguientes resultados referidos al programa "Subsidio al empleo en pequeñas empresas" del Reino Unido. De una encuesta realizada en 1977 que cubrió 110 pequeñas empresas, las respuestas a la pregunta "¿cuántos empleos se habrían creado de todas maneras, prescindiendo de los subsidios?" fueron las siguientes: un 25% de los empleos creados no se habrían creado de ninguna manera si no fuera por el subsidio; un 27% se crearon para lograr el beneficio del subsidio; y un 48% se habrían creado de todas maneras aun en ausencia del subsidio. Es decir, al menos un 48% de los empleos creados por estas firmas no deben considerarse como debidos al subsidio.^{25/} Otros ejemplos, tomados de la misma publicación, muestran que el número neto de empleos creados como porcentaje del número total de puestos de trabajo subsidiados en diferentes países europeos, no ha sido mayor que 40%: entre 15 y 40% en el caso del "Pacte Nationale d'emploi" francés, 30% en el caso de "Prime d'incitation á la création d'emploi" del mismo país, entre 17 y 21% en el "Premium Employment Programme" de Irlanda, etc.

b) El efecto indirecto

El paso de un contingente de trabajadores al sector moderno tendrá como resultado la incorporación de nuevos trabajadores al sector tradicional y el aumento de la remuneración promedio en este último. Los que ocupan los nuevos puestos de trabajo en el sector moderno (que pueden no ser los más pobres y menos capacitados) dejarán vacantes puestos de trabajo en el sector tradicional,^{26/} de donde provienen,

^{24/} En esta discusión se ha supuesto que el salario es el único costo de crear un puesto de trabajo y que existe capacidad instalada ociosa.

^{25/} Téngase en cuenta además que éstas son las respuestas dadas por los propios empresarios. Cabe esperar que sus respuestas estén sesgadas a justificar la existencia del subsidio.

^{26/} Cabe señalar que aun cuando un puesto de trabajo subsidiado sea llenado por un trabajador que proviene del sector moderno, éste a su vez estará dejando vacante otro puesto de trabajo en el sector moderno que, en última instancia, será llenado por alguien que viene del sector tradicional.

muchos de los cuales serán llenados por trabajadores pobres (cuyas características probablemente no les permitían acceder a los nuevos puestos de trabajo creados en el sector moderno). Este mecanismo supone la existencia de "vasos comunicantes" entre los sectores moderno y tradicional.

El gráfico 5 muestra la situación del mercado laboral del sector tradicional. Se asume que en dicho mercado existe perfecta competencia y que la curva de oferta tiene pendiente positiva. Antes de la introducción del subsidio en el sector moderno, esta curva es L_{st} y la curva de demanda, L_{dt} . El equilibrio ocurre en el punto K, st determinando un salario KJ (equivalente al salario sw ya mencionado) y un nivel de empleo OJ (equivalente a XF en el gráfico 4).

Cuando el gobierno pone en práctica la política de subsidios, un cierto contingente de trabajadores, como ya se señaló, pasa desde el sector tradicional al sector moderno. Esto determina un traslado hacia la izquierda de la curva de oferta L_{st} hasta la posición L'^{st} . La magnitud del traslado es igual a EJ , equivalente a la distancia XG' en el gráfico 4.

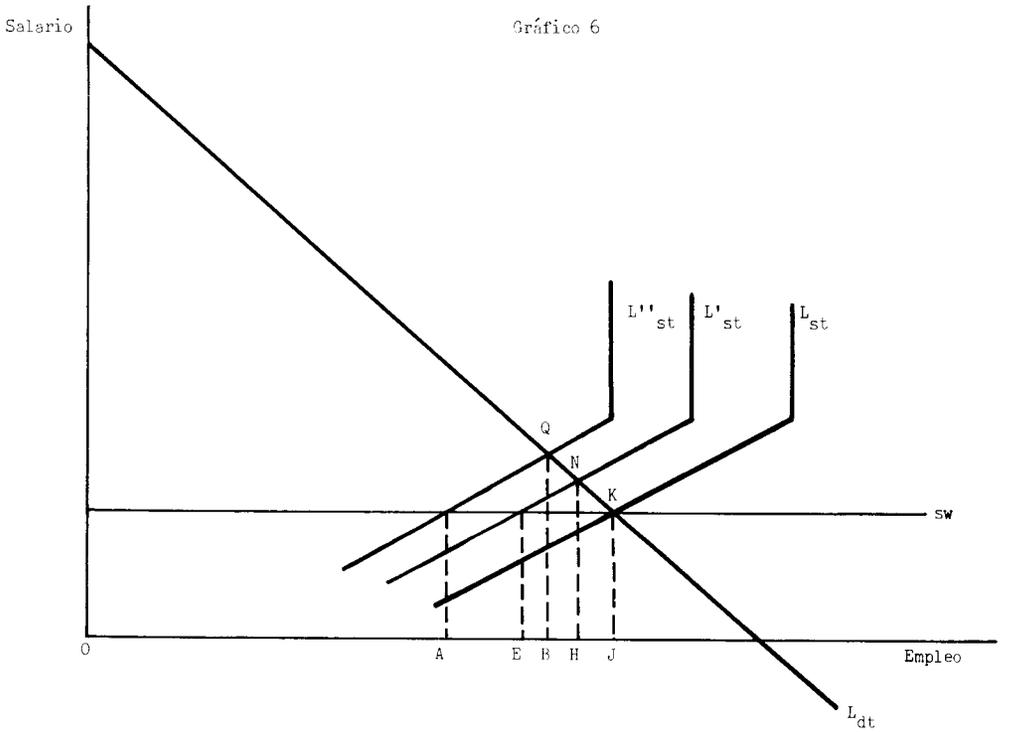
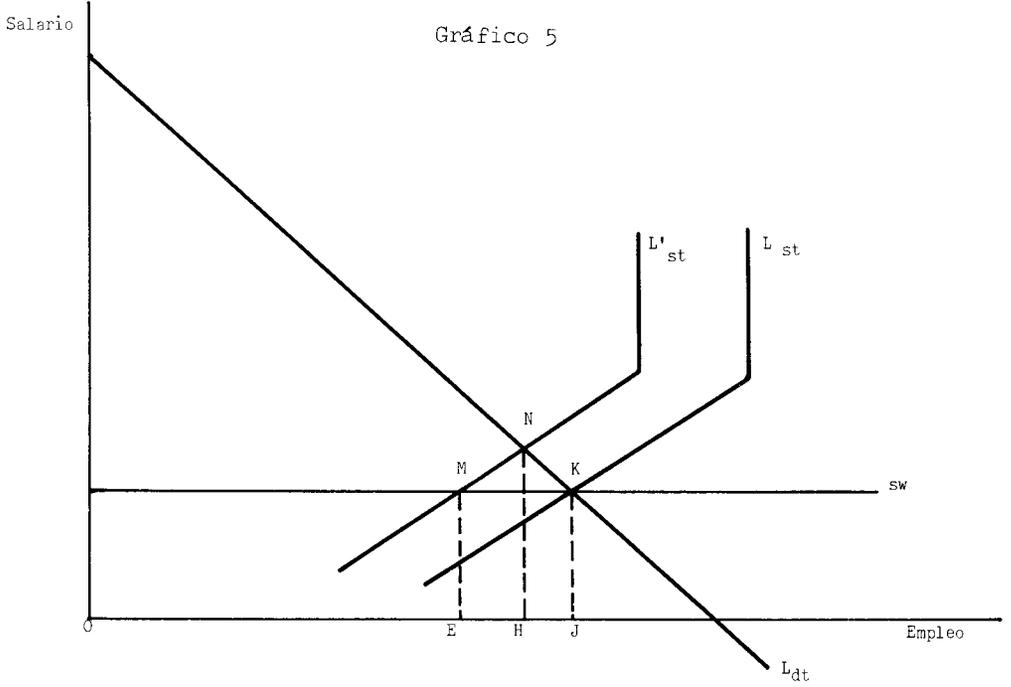
El nuevo equilibrio en el mercado laboral del sector tradicional se da en el punto N. En consecuencia, el nivel de empleo en este sector se reduce a OH y el salario sube a NH . Dos aspectos saltan a la vista, y conforman el efecto indirecto del subsidio. En primer lugar, el empleo en el sector tradicional se redujo sólo en la magnitud HJ , aun cuando el número de trabajadores que pasó al sector moderno equivale a la distancia EJ . Claramente $EJ > HJ$, lo cual significa que gran parte de los puestos que quedaron vacantes en el sector tradicional son llenados por nuevos trabajadores. En segundo lugar, los trabajadores que permanecieron en el sector tradicional vieron sus ingresos aumentar al subir el salario.

La magnitud de estos dos componentes del efecto indirecto del subsidio depende de tres factores. En primer lugar, de la elasticidad de la demanda por trabajo en el sector moderno. Mientras más alta sea ésta, mayor será el contingente de trabajadores que pasan a dicho sector y mayor es el desplazamiento hacia la izquierda de la curva de oferta de trabajo en el sector tradicional. El gráfico 6 reproduce el gráfico 5, y se incluye una nueva curva final de oferta, L''_{st} . Si se toma como referencia la curva L'_{dm} del gráfico 4 (más elástica que L_{dm}), la curva de oferta L_{st} se trasladará a la posición L''_{st} (a la izquierda de L'_{st}).^{27/} En este caso, la distancia AB representa el número de nuevos trabajadores. Claramente, $AB > EH$.^{28/} Es decir, cuanto más elástica es la demanda por trabajo en el sector moderno, mayor es el número de nuevos trabajadores en el sector tradicional. Asimismo, mayor será el salario de equilibrio en este sector ($QB > NH$).

En segundo lugar, cuanto más inelástica sea la curva de demanda por trabajo en el sector tradicional, mayor será el número de nuevos trabajadores en dicho sector, y mayor el salario de equilibrio. El gráfico 7 reproduce el gráfico 5, aunque ahora se incluye una curva

^{27/} El segmento AE será siempre mayor que el segmento BH , dada la inclinación negativa de la curva de demanda. Esto es lo que determina que $AB > EH$.

^{28/} AJ en el gráfico 6 equivale a XG'' en el gráfico 4.



de demanda por trabajo más inelástica, L_{dt2} . Dado el desplazamiento de la curva de oferta, el número de nuevos trabajadores en el sector tradicional será igual a ER en el caso de L_{dt2} y a EH en el caso de L_{dt} . Claramente, $ER > EH$. El salario aumenta hasta QR en el primer caso y hasta NH en el segundo. Se desprende del gráfico que $QR > NH$.

Por último, cuanto mayor sea la elasticidad de la curva de oferta de trabajo en el sector tradicional, mayor será el número de nuevos trabajadores en dicho sector, aunque el salario de equilibrio será más bajo que en el caso de una curva de oferta menos elástica. El gráfico 8 nuevamente reproduce el gráfico 5, con la inclusión de una curva de oferta de trabajo, L_{st1} , más elástica que la original, L_{st} . Aquella se traslada hacia la izquierda hasta la posición L'_{st1} , en la misma magnitud en que L_{st} lo hizo (igual a EJ). Como resultado, en el caso de la curva de oferta más elástica, el número de nuevos trabajadores en el sector informal es EZ, mayor que la magnitud EH del caso original. Sin embargo, el salario sube sólo hasta TZ, menor que el salario NH resultante en el primer caso.

3. Efectos globales positivos

Tanto la aplicación de un subsidio a la contratación de mano de obra como un programa público de creación de empleos desencadenan una serie de efectos intersectoriales y macroeconómicos con consecuencias positivas sobre el nivel de empleo. Los primeros se refieren a los cambios en los precios relativos, en las cantidades producidas y en los insumos utilizados por los diferentes sectores de la economía como consecuencia de los efectos mencionados en las secciones anteriores. Estos efectos intersectoriales dependen de las relaciones intersectoriales de la economía.^{29/} Mientras más intensivos en trabajo sean los sectores que proveen de insumos a los proyectos ejecutados bajo el programa público de creación de empleos y mientras más fuertes sean los encadenamientos de los sectores que hacen uso del subsidio a la contratación de mano de obra con otros sectores de la economía, más fuertes serán estos efectos y mayor será el aumento en el empleo que ocasionen.

Sin embargo, sin un conocimiento detallado y exacto de las relaciones o encadenamientos de los diferentes sectores de la economía y de las relaciones de complementariedad o sustituibilidad que en ella se dan, no se podrá predecir la fuerza de los efectos intersectoriales.

Los efectos macroeconómicos positivos de estos programas se pueden englobar bajo el nombre de "efecto multiplicador", el cual incluye todos los efectos macroeconómicos expansivos que resultan de la aplicación de los subsidios y del programa público de creación de empleos. Estos efectos surgen de la expansión inicial de la demanda agregada, la cual ocurre debido a los siguientes factores: aumento en el ingreso disponible de las personas (por el aumento del empleo y, quizás, por aumento de salarios), aumento de beneficios de las empresas (en el caso de los subsidios y siempre que no trasladen totalmente la disminución de costos en forma de salarios más altos y menores precios), y aumento del déficit público (el gasto fiscal usado para financiar los subsidios o el programa público de creación de empleos menos el aumento en la recaudación tributaria que resulta de los efectos expansivos).

^{29/} Tal como aparecen, por ejemplo, en una tabla insumo-producto.

El tamaño del efecto multiplicador dependerá de las propensiones marginales a consumir los diferentes bienes y la capacidad de oferta de los diferentes sectores de la economía.

4. Efectos negativos sobre el empleo

Es bueno señalar que la aplicación de un programa de subsidios a la contratación de mano de obra o de un programa público de creación de empleos no sólo genera, como ya se indicó, cambios positivos en el nivel de empleo, sino también ciertos cambios negativos. Por diversos motivos, que se señalan más abajo, estos programas dan origen a reducciones del nivel de empleo en otros sectores concomitantemente al aumento del empleo que generan. Esto se conoce como el "efecto de desplazamiento".

El efecto de desplazamiento se manifiesta tanto a nivel microeconómico como a nivel macroeconómico. El principal efecto macroeconómico se refiere al costo de oportunidad del gasto involucrado; es decir, al utilizar un cierto monto de recursos para financiar los subsidios o el programa público de creación de empleos, se está reduciendo la utilización de estos fondos en otra parte. Esto puede ocurrir por reasignaciones de gasto público que directamente lo disminuyen en otro rubro, o puede ocurrir por aumentos de impuestos que implican un menor gasto privado. En ambos casos se están dejando de crear otros empleos en la economía.

El primer aspecto microeconómico del efecto de desplazamiento concierne a las relaciones entre empresas en el mercado. Si una empresa, al disminuir sus costos debido a un subsidio a la contratación de mano de obra, logra ampliar su parte del mercado,^{30/} está afectando la posición de otras empresas que por alguna razón no reciben el subsidio. Así, estas últimas se ven obligadas a disminuir su producción, lo cual las llevará a reducir su contratación de mano de obra. Igualmente, si en el programa público de creación de empleos hay un proyecto que produce bienes comerciables, se puede estar afectando a los actuales productores.

En segundo lugar, hay un aspecto del efecto de desplazamiento que ocurre al interior de cada firma que recibe subsidios, si es que éstos se otorgan sólo para una determinada categoría de trabajadores (como podrían ser los jóvenes, o los no calificados, etc.). En este caso habrá una tendencia para ir sustituyendo progresivamente los trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados. En el trabajo de Kesselman y otros (1977) se dice que, por ejemplo, como consecuencia de un subsidio que reduzca el costo marginal del trabajo en 1%, aumenta la demanda por obreros en 0.2% pero disminuye la demanda por empleados en 0.1%.

Este mismo efecto puede darse al interior del gobierno en el caso del programa público de creación de empleos. Por ejemplo, Haveman (1977) afirma, refiriéndose al "Programa de empleo social" de Holanda que "la organización de los subsidios ^{31/} en el programa dio un enorme incentivo a las municipalidades para contratar trabajadores del programa para llevar a cabo funciones municipales. Estas funciones habían sido ocupadas en el pasado por empleados municipales regulares".

^{30/} A través de menores precios al consumidor, por ejemplo.

^{31/} Que el gobierno central confiere a las municipalidades para financiar el programa.

III. CRITERIOS A TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

En este capítulo se hará mención a los criterios más importantes que han de tomarse en cuenta en el diseño del programa de subsidios y en el del programa público de creación de empleos para maximizar los beneficios recibidos por el grupo objetivo. Sin embargo, antes de pasar a ello es bueno señalar que dos condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que los programas públicos de creación de empleos y de subsidios a la mano de obra sean exitosos es definir cuidadosa y detalladamente tanto el grupo de participantes deseado como el objetivo general, de manera de no desperdiciar recursos por falta de claridad en lo que se propone el gobierno.

La falta de una buena definición del grupo de participantes deseado en los programas, o grupo objetivo, conducirá a una alta proporción de filtraciones de beneficios hacia grupos distintos de aquel al cual se desea beneficiar. Más aún, una definición vaga o inexistente de grupo objetivo no permitirá apreciar la magnitud de tales filtraciones y, por ende, no permitirá tomar las medidas adecuadas para corregir la situación.

Asimismo, si el objetivo general que anima a estos programas no es definido detalladamente, será difícil aprovechar al máximo los recursos disponibles. Muchas oportunidades positivas podrían ser dejadas de lado, así como podrían dedicarse tales recursos a actividades poco atractivas. Al igual que en el caso de la definición del grupo de participantes, tales situaciones pasarán desapercibidas en una proporción importante sin una definición clara del objetivo general, y no se podrán tomar las medidas del caso para corregirlas.

1. El programa de subsidios

Los mecanismos por medio de los cuales se determinan el tipo y magnitud de los beneficios recibidos por el grupo objetivo en el caso de los programas de subsidios a la contratación de mano de obra, se pueden estudiar a través de ocho características básicas de dichos subsidios. A continuación se mencionan cuáles son éstas y sus efectos.

En primer lugar, el subsidio puede estar destinado a la creación de empleos o a la conservación de empleos. En el segundo caso, se trata de dar incentivos para que las firmas no disminuyan su contratación de mano de obra, es decir, para evitar despidos, y están normalmente asociados a una recesión económica. Los subsidios a la creación de empleos, por el contrario, están diseñados para que las firmas aumenten su contratación de mano de obra. La mayoría de los esquemas de subsidios puestos en práctica corresponden a este tipo. Es éste el tipo de subsidios que debe crearse en los países de la región para conseguir el objetivo de aumentar las posibilidades de empleo de los pobres y para que exista el efecto indirecto mencionado en la sección anterior.

En segundo lugar, el subsidio puede ser de reclutamiento, según el volumen total de contratación o según el volumen adicional de contratación. El subsidio de reclutamiento es un subsidio que se paga por cada nueva persona que sea incorporada a la firma. Suele estar asociado con los subsidios para prevenir despidos (como el inglés "Subsidio temporal al empleo"). Su lado positivo es que permite identificar

claramente a miembros del grupo objetivo y "llegar" a ellos. Su aspecto negativo es que da lugar a un aumento en la rotación de trabajadores dentro de cada firma, pues éstas, una vez cumplido un cierto plazo mínimo, despiden trabajadores para reemplazarlos por nuevos trabajadores y hacer uso del subsidio.

Por otro lado, el subsidio otorgado según el volumen total de contratación es muy poco eficiente en llegar al grupo objetivo, pues todo trabajador es subsidiado. Dados los propósitos de una política de subsidios al empleo como parte de la lucha contra la pobreza, mejor será tratar de llegar sólo al grupo objetivo. Asimismo, un subsidio de este tipo es poco eficiente en términos del número de puestos de trabajo creados por dólar gastado.

Así, el subsidio según volumen adicional de contratación aparece como la mejor solución. Este consiste en concentrar los subsidios sólo para aumentos en el volumen total de contratación de la firma.^{32/} De esta manera se evita la mayor rotación de trabajadores y se da la máxima eficiencia en cuanto a puestos de trabajo creados por dólar gastado. Una variante interesante de este último tipo de subsidios es aumentar progresivamente el volumen de empleo sobre el cual la mayor contratación se considera empleo adicional.^{33/}

En tercer lugar, el subsidio puede ser general o selectivo. Cuando el subsidio es general, no se requiere que el trabajador subsidiado reúna característica alguna. Este tipo de subsidios, por definición, carece de grupo objetivo. Suele usarse para superar problemas coyunturales de empleo, como en los casos del programa "Subsidio temporal al empleo" inglés, el programa "New Jobs Tax Credit" americano y el programa de subsidios chileno,^{34/} y son de muy poca eficiencia en la lucha contra la pobreza.

El subsidio selectivo se otorga sólo por trabajadores que reúnan ciertas condiciones, tales como edad, sexo, nivel de ingreso, nivel de educación o lugar de residencia. Es decir, el tratar de llegar a un grupo con determinadas características (grupo objetivo) necesita de

^{32/} Es decir, si una firma contrata un nuevo trabajador sin aumentar su nivel de empleo (por ejemplo, debido a un despido anterior) no tiene derecho al subsidio.

^{33/} Por ejemplo, en los Estados Unidos, el programa "New Jobs Tax Credit" otorga el subsidio sólo a las firmas que expanden su nivel de empleo por sobre el 102% del nivel del año anterior. En Chile el programa de subsidios a la contratación de mano de obra adicional ha operado de una manera similar. Al crearse en 1975, se consideraba empleo adicional a aquél por sobre el nivel de contratación existente el 31 de marzo de 1975. En 1977 se renovó la existencia del subsidio y la base cambió a ser el nivel de contratación del 31 de marzo de 1977. En 1978 se volvió a renovar y la base cambió a ser el nivel de contratación del 31 de marzo de 1978.

^{34/} Aunque en este último caso implícitamente se deja fuera de posibilidades a ser subsidiada a alrededor de 40% de la PEA por no estar inscrita en alguna institución de previsión social.

la existencia de un subsidio selectivo. Estos subsidios sin embargo, dan lugar a dos problemas: pueden ocasionar una progresiva sustitución de trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados y son más difíciles de administrar que subsidios generales.

Por ejemplo, los subsidios selectivos según características demográficas son muy populares, pues permiten mejorar las oportunidades de empleo de grupos de la población con graves problemas de empleo, tales como los jóvenes, los ancianos o las mujeres. Sin embargo, debe procederse con cuidado pues puede darse el efecto antes mencionado de sustituir a los trabajadores no subsidiados, lo que en este caso podría significar desplazar a jefes de hogar, agravándose así el problema de pobreza.

Por su parte, los programas de subsidios selectivos según regiones son una alternativa bastante importante 35/ y tienen la ventaja de que difícilmente ocasionan el efecto de sustituir trabajadores no subsidiados por trabajadores subsidiados. 36/

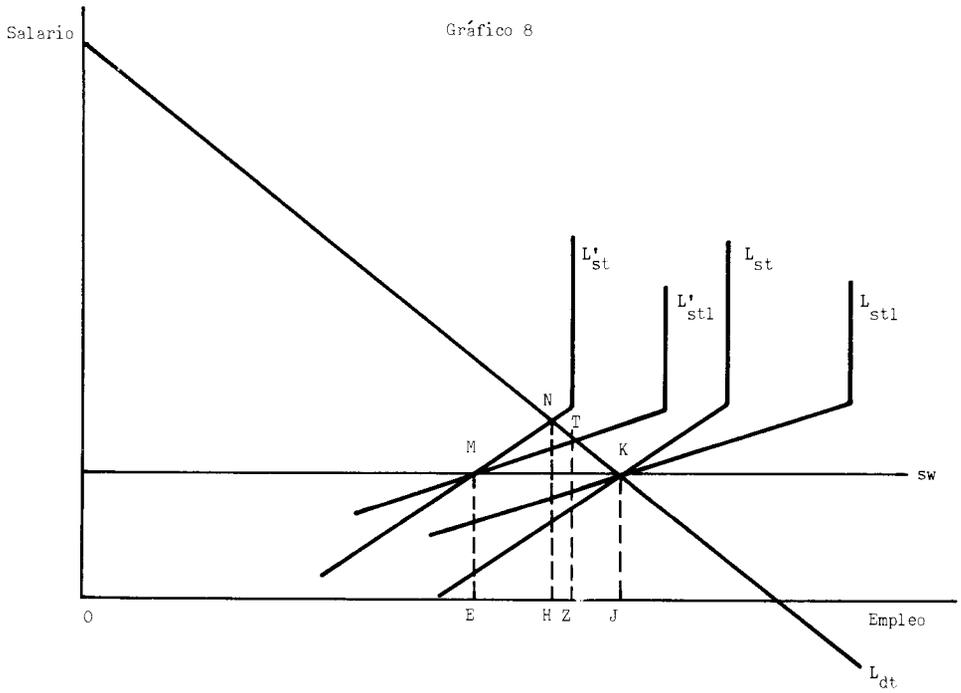
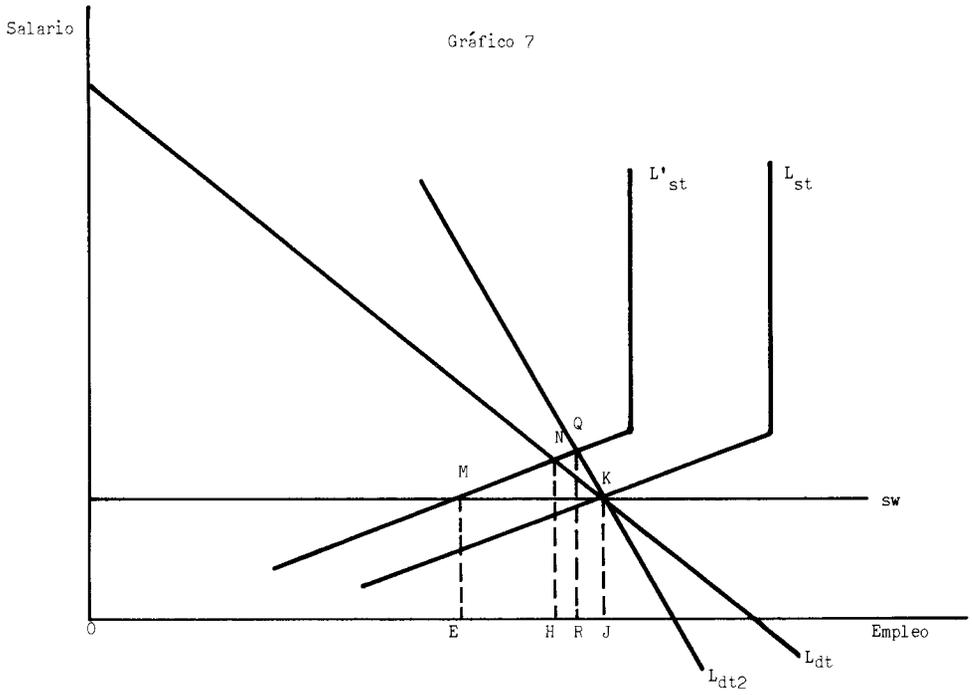
En cuarto lugar, el subsidio puede ser de monto fijo o de monto variable. En el primer caso, el subsidio será un mayor porcentaje de los salarios más bajos y, por lo tanto, tiende a aumentar el empleo de los trabajadores menos calificados. En el caso de monto variable, éste puede variar de acuerdo al salario, a la duración del subsidio, etc.

En quinto lugar, el subsidio puede ser pagado al trabajador o al empleador. En el primer caso, el subsidio consiste en un pago que recibe directamente el trabajador sin intermediación de la empresa que lo emplea. Al ser así, este tipo de subsidios opera a través de la oferta de trabajo y no de la demanda. La única forma en que el empleo pueda aumentar en este caso es que el subsidio se traduzca en un aumento del trabajo ofrecido por los trabajadores 37/ y que los salarios sean flexibles a la baja. Como lo primero puede

35/ Es bueno hacer hincapié en la necesidad de una orientación regional a los programas bajo estudio. Al menos en las primeras etapas de su aplicación, ellos deberán circunscribirse sólo a ciertas regiones del país (tales como provincias o distritos) determinados previamente según un mapa de pobreza. Dadas las limitaciones (administrativas, de recursos e, inclusive, políticas), la etapa de aplicación a nivel nacional para el programa de subsidios y el programa público de creación de empleos será posterior. De esto se deduce la importancia de los subsidios selectivos según regiones.

36/ Dos ejemplos de este tipo de programas son el "Premium Employment Programme" de Irlanda y el "Allegmeine Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung" de Alemania. En el primero, cuando el empleo se crea en Dublín el subsidio es de 25% del costo salarial hasta por un máximo de 6 000 dólares; cuando el empleo se crea fuera de la capital, se subsidia el 50% del costo salarial y hasta por 8 000 dólares. El programa alemán es más estricto aún: sólo se otorga el subsidio a empresas situadas en regiones cuya tasa de desempleo sea al menos medio punto porcentual mayor que la tasa nacional de desempleo.

37/ Es decir, que se traduzca en un desplazamiento hacia la derecha de la curva de oferta de trabajo relevante.



igualmente darse o no darse 38/ y lo segundo difícilmente ocurrirá, se concluye que este tipo de subsidio no da lugar a un aumento del nivel de empleo. Lo que sí generará es un aumento del ingreso de los ya empleados.

En Estados Unidos se creó un subsidio de este tipo (el "Earned Income Tax Credit"). Al reconocerse que un subsidio de este tipo no generaría un mayor empleo, se crearon nuevos sistemas, tal como el "New Jobs Tax Credit", que operan a través de la demanda por trabajo, al ser otorgado el subsidio al empleador.

El subsidio otorgado al empleador, al disminuir el costo para el empleador de contratar mano de obra adicional, sí genera empleo adicional aun cuando los salarios no sean flexibles a la baja.39/ No se generan mayores ingresos para los trabajadores ya empleados,40/ aunque cabe esperar que los trabajadores que pasan a ocupar los puestos de trabajo subsidiados vean su ingreso aumentar. La mayoría de los programas de subsidios existentes corresponden a este tipo.

Así, los propósitos del programa de subsidios se cumplen con subsidios pagados al empleador y no con subsidios otorgados directamente al trabajador.

En sexto lugar, los subsidios pueden ser pagados directamente o ser otorgados a través de créditos tributarios. La segunda alternativa genera menos empleo por dólar de subsidio pues parte de la reducción de impuestos no es gastada. Sin embargo, esta alternativa tiene la ventaja que se puede usar la infraestructura administrativa existente.

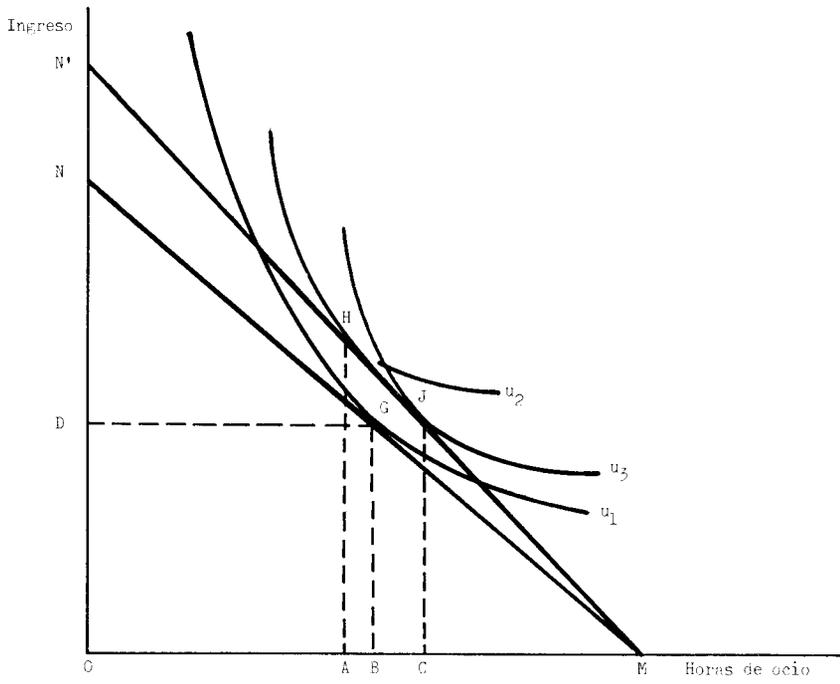
En séptimo lugar, puede ser que el subsidio se otorgue a todas las empresas o sólo a una parte de éstas. El pagar el subsidio a sólo cierto tipo de empresas puede darse a veces implícitamente, como en el caso de los subsidios regionales (quedan fuera las empresas de ciertas regiones) o de los subsidios según el volumen adicional de

38/ El gráfico 9 muestra la decisión de un individuo entre ocio e ingreso. En la situación inicial el salario que recibe está representado por la pendiente de la línea MN. A esta tasa de salario, y dadas sus preferencias entre ocio e ingreso, el individuo maximiza su utilidad al nivel u_1 en el punto G. Trabaja BM horas, a cambio de un ingreso OD. Si ahora se le otorga un subsidio igual a cierto porcentaje de su ingreso, para cualquier nivel de éste, la línea MN rota hasta la posición MN'. El resultado en términos de las horas trabajadas dependerá de las preferencias del individuo. Si éstas pueden representarse con la curva de indiferencia u_2 , el subsidio aumenta el número de horas trabajadas, de BM a AM, al ocurrir el equilibrio en el punto H. Pero si en vez de u_2 la curva de indiferencia relevante fuera u_3 , el equilibrio para el individuo ocurre en el punto J, lo cual implica una disminución del número de horas que desea trabajar, de BM a CM. No hay ninguna presunción teórica que permita afirmar que una de las dos situaciones finales es más plausible que la otra.

39/ Al traducirse en un desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda por trabajo relevante.

40/ Al menos que el empleador "traspase" parte del subsidio a los trabajadores en forma de mayores salarios.

Gráfico 9



contratación (quedan fuera las empresas que no aumentan el volumen de contratación), o explícitamente.^{41/}

El propósito de excluir cierto tipo de empresas puede responder a motivos tales como acotamiento del grupo objetivo por esta vía y mayor eficiencia en el gasto de los recursos, al no otorgar subsidios a empresas que realmente no los necesitan para aumentar la contratación de mano de obra.

En octavo lugar, los subsidios pueden ser temporales o de duración indefinida. La definición del subsidio como temporal o indefinido depende de la naturaleza del problema que se quiere atacar. Los subsidios temporales pretenden solucionar problemas coyunturales, tales como el desempleo causado por una recesión. Una vez superado el problema macroeconómico, se "solucionará" el problema del empleo y no habría por qué seguir con el subsidio. En cambio, dado que es el problema de la pobreza el que se pretende resolver, y que éste es un problema que va mucho más allá que las crisis recurrentes del sistema económico, se necesita un subsidio de duración indefinida. Sólo así se logrará inducir una verdadera sustitución de capital por trabajo que permanezca en el largo plazo.^{42/}

Como conclusión, el tipo de subsidio que se necesita para combatir el problema del subempleo y pobreza, el cual es un problema no coyuntural, es: un subsidio de creación de empleos, que se otorgue según el volumen adicional de empleos, con algún grado de selectividad (como por ejemplo, según regiones) que se otorgue al empleador, y de duración indefinida. Las características de la situación en cada país determinarán, además, si el subsidio ha de ser de monto fijo o variable, si se pagará directamente o a través de créditos tributarios, y qué tipo de empresas serán elegibles.

2. El programa público de creación de empleos

El programa público de creación de empleos deberá estar constituido principalmente por proyectos que resulten en la creación de activos útiles para la sociedad. Así, los beneficios que este programa generará sobre el grupo objetivo surgen tanto de la etapa de construcción de los activos como de la etapa de operación de éstos. Los beneficios

^{41/} Por ejemplo, en Chile se requiere la intervención de alguna institución de previsión social: sólo las empresas adscritas a alguna de ellas pueden solicitar el subsidio. Asimismo, se explicita que las empresas en que el Estado tiene una representación igual o superior a 30% y aquellas que pertenecen al sector público o a la gran minería del cobre no pueden solicitar el subsidio. En Estados Unidos, en el programa "New Jobs Tax Credit", sólo las firmas que muestren un aumento de 5% en el costo salarial total y un incremento de 2% en la contratación, con respecto al año anterior, pueden solicitar el subsidio.

^{42/} Cabe notar que la mayoría de los subsidios puestos en práctica han sido concebidos originalmente como temporales, para posteriormente ser extendidos en el tiempo mediante renovaciones de la legislación respectiva.

surgidos de la primera etapa son esencialmente de corto plazo, mientras que los de la segunda etapa son de largo plazo.^{43/}

A continuación se hacen algunas reflexiones sobre los factores que hay que tener en cuenta en el diseño del programa público de creación de empleo para maximizar los beneficios recibidos por el grupo objetivo en ambas etapas de los proyectos realizados.

a) Etapa de construcción

Los beneficios para el grupo objetivo de esta etapa de los proyectos emprendidos consisten en los salarios pagados a la mano de obra no calificada. En realidad, tales salarios son el resultado más rápido y visible de un programa público de creación de empleos. Son tres los factores que hay que tener en cuenta para determinar la magnitud de tal beneficio que, aunque diferentes, están relacionados entre sí: la efectividad en llegar al grupo objetivo, el nivel de los salarios pagados, y el grado de intensidad en trabajo de los proyectos.

i) En primer lugar, la efectividad en llegar al grupo objetivo se refiere al grado en que éste se beneficia de los salarios pagados a la mano de obra no calificada. Esto está condicionado por dos factores. Por un lado, el nivel de los salarios pagados puede influir en la composición de quienes acuden al programa para emplearse: si se pagan salarios relativamente altos, el trabajo ofrecido se tornará atractivo también para personas menos pobres que aquellas a las cuales el programa va dirigido. Por otro lado, la efectividad con que los miembros del grupo objetivo sean contratados para la puesta en marcha de los proyectos depende en forma importante de la organización, planificación y administración del programa. Se deberán dictar medidas explícitas conducentes a maximizar la "llegada" al grupo objetivo y se deberá velar por su estricto cumplimiento.

ii) En segundo lugar, se ha de fijar el nivel de los salarios pagados a la mano de obra no calificada a un nivel "adecuado". Este nivel adecuado puede definirse con respecto al nivel del salario de mercado imperante para ocupaciones similares a las que se ofrecerán, existiendo, por tanto, tres alternativas: que el salario pagado por el programa sea menor, igual o mayor que dicho salario de mercado.

Obviamente, los planificadores tendrán que decidirse sólo por una de las tres alternativas. No deberá ser la última, a pesar de que si el salario pagado por el proyecto es más alto que el de mercado la familia que lo recibe está recibiendo una efectiva ayuda para abandonar la pobreza, por los siguientes motivos: pagar salarios altos permite beneficiar a un número muy reducido de familias (dada la limitación de recursos); el programa de creación pública de empleos no es la única política destinada a aliviar la pobreza por lo que no debe pretenderse que los salarios pagados en este caso solucionen totalmente la situación; los participantes en la construcción de los activos recibirán muchas veces al menos parte de los beneficios que éstos generan, de modo tal que esto debe considerarse parte de los ingresos que derivan del programa; y, como ya se mencionó, salarios altos pueden atraer participantes que no son miembros del grupo objetivo.

^{43/} Algunos proyectos rinden beneficios para el grupo objetivo solamente en la primera etapa, de corto plazo, tales como limpieza de calles o actividades de ornato en zonas habitadas por personas de altos ingresos.

Por su parte, los salarios más bajos que el salario de mercado, que tienen a su favor el hecho de que permiten beneficiar al máximo número de familias, sólo operarán eficientemente si hay una gran cantidad de trabajadores abiertamente desempleados, pues sólo para alguien que no reciba ningún ingreso será atractivo un salario muy bajo. Sin embargo, el desempleo no es la parte principal del problema y, por tanto, no son los desempleados sino los subempleados quienes conforman el grupo objetivo. Por otro lado, el pretender llegar a un número muy grande de familias a través de salarios muy bajos puede convertirse en una exageración que desemboque en pagar salarios tan bajos que resulten totalmente triviales.^{44/}

Por eliminación, entonces, se deduce que la mejor forma de beneficiar al grupo objetivo en lo que se refiere al nivel de los salarios pagados, es fijar este nivel al mismo nivel que los salarios de mercado para ocupaciones similares a las ofrecidas.

El cuadro 1 proporciona una lista de diversos programas públicos de creación de empleos en países en vías de desarrollo y el nivel de salarios que pagaban a la mano de obra no calificada en relación a los salarios imperantes en la economía. La principal conclusión que de él se obtiene es la multiplicidad de criterios que han sido utilizados a este respecto.

iii) Por último, además del nivel de los salarios y de la efectividad en llegar al grupo objetivo, los beneficios recibidos por este último dependen de la intensidad en mano de obra de los proyectos puestos en marcha. Esta variable puede medirse utilizando como proxy la proporción de los recursos totales destinados a salarios.^{45/} Cuanto mayor sea esta proporción, mayor es la intensidad en mano de obra y mayor es el monto de beneficios obtenido por el grupo objetivo.

El cuadro 1 muestra en su última columna el costo salarial como porcentaje del gasto total en varios programas públicos de creación de empleos. Salta a la vista la gran variación de dicho porcentaje, variando desde 76% en el caso de un programa hindú hasta 16% en un programa de Bangladesh. De los 15 programas, 10 asignaron 50% o más de los recursos totales a salarios y sólo 5 destinaron menos de 50%. Burki y otros (1976) dicen que de acuerdo a dichos datos y otras consideraciones tales como límites tecnológicos, se puede deducir que el máximo que un programa puede destinar a salarios es 75% de sus costos totales.

Los mismos autores señalan cuatro factores que determinan el grado en que un proyecto será intensivo en mano de obra. En primer lugar, la intensidad en mano de obra está determinada por las especificaciones. Mientras mayor se desea que sea la calidad de los activos

^{44/} Por ejemplo, en junio de 1978, el "Plan de empleo mínimo" de Chile pagaba a los participantes un monto mensual equivalente a sólo 26 dólares, es decir, menos del 40% del ingreso mínimo legal. Dicha cantidad de dinero no alcanzaba a cubrir ni siquiera la mitad del gasto alimenticio mínimo de una familia típica.

^{45/} Esta será una buena medida aun cuando incluya los salarios del personal calificado, pues éstos tienden a ser una proporción muy pequeña del gasto total.

Cuadro 1

SALARIOS E INTENSIDAD EN TRABAJO EN ALGUNOS PROGRAMAS PUBLICOS
DE CREACION DE EMPLEOS

País	Programa	Nivel de salarios	Salarios como % del gasto total
Afganistán	Desarrollo provincial	Aproximadamente 1/2 del salario agrícola	55%
Bangladesh	Programa de trabajos	Salario agrícola	16%
Brasil	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	?	25%
Colombia	Pico y Pala	Casi el doble del salario agrícola	66%
Etiopía	Alimento por trabajo (Provincia de Tigre)	Aproximadamente 2/3 del salario agrícola	25%
India	a) Crash Scheme for Rural Employment b) Drought Prone Area	Salario agrícola de fuera de temporada Varía	76% 50%
Indonesia	a) Kabupaten b) Padat Karya	Salario agrícola Aproximadamente 1/2 del salario agrícola	28% -
Mauricio	a) Travail pour tous b) Desarrollo rural	78% del salario mínimo oficial 78% del salario mínimo oficial	53% -
Marruecos	Promotion nationale	Aproximadamente 3/4 del salario agrícola	50%
Pakistán	Rural Works Program	Salario agrícola	30%
Rep. de Corea	Programa de trabajos de autoayuda	Aproximadamente 2/3 del salario agrícola	70 - 75%
Trinidad & Tobago	Special Works Program	Salario mínimo oficial (doble del salario agrícola)	51%
Túnez	Lutte contre le sous developpement	Aproximadamente 3/4 del salario agrícola	50%

Fuente: Burki y otros (1976)

construidos, mayor será la calidad de los insumos necesarios y, por lo tanto, su costo. Así, menor será el porcentaje de los recursos totales destinados a salarios. El segundo factor es la tecnología elegida. Esto es obvio y no requiere de mayor elaboración. El tercer factor es quién está directamente encargado de poner en marcha un proyecto. El mayor grado de intensidad en mano de obra se ha observado cuando los proyectos están a cargo de funcionarios locales electos, y el menor grado cuando están a cargo de contratistas. Cuando los proyectos están a cargo de funcionarios administrativos, el grado de intensidad en mano de obra se sitúa entre los de los dos casos anteriores.

El cuarto factor es el tipo de proyectos, pues algunos absorben más mano de obra que otros. Por ejemplo, si se analiza la composición de costos para diversos tipos de proyectos puestos en marcha por el "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra, India, se observa la gran variación en el porcentaje que los salarios a la mano de obra no calificada representan del gasto total. Este va desde 54% en el caso de construcción de caminos hasta 80% en el caso de trabajos de desarrollo de recursos hídricos, estando los proyectos de reforestación y conservación de suelos en un nivel intermedio (71%).

Todos los factores señalados determinan, pues, la magnitud del beneficio salarial recibido por el grupo objetivo. Dicho beneficio puede llegar a ser bastante importante, como lo confirman los siguientes ejemplos. En Marruecos, se calculó que el ingreso recibido por participar en el programa "Promotion Nationale" superaba la renta media del fellah o campesino: al cabo de 150 días, el trabajador recibía un ingreso de 600 dirhams (300 en efectivo y 300 en especie), cuando el ingreso del fellah promedio era de 400 dirhams anuales.^{46/} Por otro lado, en el "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra, los trabajadores sin tierra que participaron aumentaron sus ingresos en 225% (de 169 rupias a 550) y los trabajadores con tierra aumentaron sus ingresos en 44% (de 834 rupias a 1 198).^{47/}

b) Etapas de operación

Las dudas vertidas en la literatura sobre la capacidad de los programas públicos de creación de empleos para beneficiar al grupo objetivo surgen sobre todo del problema de la repartición de los beneficios de la etapa de operación de los proyectos puestos en marcha.^{48/}

Para evitar una mala repartición de tales beneficios es indispensable realizar un buen proceso de selección de proyectos. Si esta selección es hecha cuidadosamente es posible que el grupo objetivo realmente logre derivar beneficios considerables de la etapa de operación de los activos.

El proceso de selección de proyectos supone tener en cuenta el tipo de activos creados (tipo de beneficios a que dan lugar y capacidad de generar empleos de largo plazo), la propiedad de los activos (quién se apropia de los beneficios a que dan origen) y la localización de los activos (qué tipo de población vive en la zona en que se producen los beneficios). En estas tres áreas se debe intentar que el

^{46/} Datos de 1963.

^{47/} Datos de 1976 y 1977.

^{48/} Ver, por ejemplo, Harvey, Jacobs, Lamb y Schaffer (1979); Ayazi, de Brichambaut, Macmillan y Spinks (1978).

más beneficiado sea el grupo objetivo, es decir, el mismo grupo al cual se pretendió beneficiar con empleos e ingresos en la etapa de construcción de los activos.

i) En primer lugar, referirse al tipo de activos creados significa aludir a la capacidad que éstos tienen de generar beneficios durante su fase de operación para el grupo objetivo, dentro de los cuales destacan el empleo de largo plazo y la capacidad de satisfacer las necesidades básicas para dicho grupo. Estos dos aspectos, sin embargo, pueden a veces ser excluyentes; por ejemplo, los proyectos de infraestructura social (escuelas, centros médicos, etc.) pueden satisfacer directamente las necesidades de los más pobres pero no generan empleos de largo plazo para ellos. Asimismo, hay proyectos que aun cuando generan mucho empleo de corto plazo, pueden no contribuir a ninguno de los dos aspectos; por ejemplo, los trabajos de limpieza urbana en zonas habitadas por personas de altos ingresos.

Es esencial que la selección de proyectos se circunscriba sólo a aquéllos que resulten en la creación o mejora de un activo con valor para la sociedad. El empleo de largo plazo se logrará con una buena mantención y operación del activo, de donde se desprende la importancia que los proyectos puestos en marcha reciban fondos no sólo para la fase de construcción del activo sino también para su fase de operación. Esta será una importante función de la gestión administrativa y de planificación.

Es en el área rural donde existen las mayores oportunidades de generar empleo de largo plazo. Los proyectos que lo hacen son en general aquéllos que aumentan la productividad de la tierra y aquéllos que amplían la frontera agrícola, es decir, trabajos de irrigación, construcción de caminos rurales, trabajos de desarrollo de recursos hídricos, colonización de nuevas tierras, etc. También serán importantes los proyectos destinados a establecer actividades no agrícolas.^{49/}

En el área urbana, las oportunidades de poner en marcha proyectos que generen empleo de largo plazo son bastante menores y consisten principalmente en la construcción de la infraestructura económica que permita que en cierta zona acondicionada especialmente puedan establecerse pequeños productores o artesanos. Las experiencias de programas públicos de creación de empleos demuestran que éstos no son muy susceptibles de ser exitosos en el área urbana. Por ejemplo, de 24 programas en 14 países analizados en Burki y otros (1976), sólo en un caso se le dió atención específica al problema del empleo urbano cuando empezaron las actividades (el "Impact Works Program" de Jamaica), y en dicho caso la productividad de las actividades llevadas a cabo, tales como limpieza de calles y veredas, era tan baja que se empezó a llamar al programa "el programa de navidad".

El cuadro 2 muestra cómo los diferentes tipos de proyectos resultan en diferentes proporciones de los beneficios totales recibidos por el grupo objetivo, según datos del "Esquema de empleo rural garantizado" de Maharashtra. Los proyectos de construcción de caminos es el único tipo de proyecto donde el grupo objetivo recibe una mayor

^{49/} Se ha demostrado la importancia que pueden tener las actividades no agrícolas en el área rural. Ver, por ejemplo, Liedholm (1980).

Cuadro 2

BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL GRUPO OBJETIVO Y POR OTROS GRUPOS
 SEGUN TIPOS DE PROYECTOS EN EL ESQUEMA DE EMPLEO RURAL
 GARANTIZADO DE MAHARASHTRA
 (Porcentajes)

	Fase de construcción	Fase de operación	Total
<u>Conservación de suelos</u>			
Grupo objetivo	71	21	28
Otros grupos	29	79	72
Total	100	100	100
<u>Desarrollo de recursos hídricos</u>			
Grupo objetivo	95	21	53
Otros grupos	5	79	47
Total	100	100	100
<u>Construcción de caminos</u>			
Grupo objetivo	76	52	57
Otros grupos	24	48	43
Total	100	100	100

Fuente: Costa (1978).

proporción de los beneficios que otros grupos en la etapa de operación de los activos. Asimismo generan el mayor beneficio total para el grupo objetivo en relación a los beneficios obtenidos por otros grupos.

ii) En segundo lugar, cuando se habla de la propiedad de los activos, se hace referencia no a quién es el dueño legal sino a quién se apropia de los beneficios. Como ya se observó, el empleo de largo plazo es uno de estos beneficios, aun cuando existen otros, tales como aumento de la productividad de la tierra, servicios, etc.

El caso en que se obtendrán los mayores beneficios para el grupo objetivo es aquél en que la propiedad del activo producido pasa a manos de éste, y ojalá no sólo en el sentido de apropiación de beneficios sino también de título legal sobre él. Los proyectos que deben tener la primera prioridad en el proceso de selección son aquéllos que entregan la propiedad del activo creado al mismo grupo de personas que participó en su construcción.

En Corea, por ejemplo, tierras reclamadas a través de la acción de un programa público de creación de empleos fueron dadas a quienes participaron en los proyectos de reclamación. En Túnez, los trabajadores del programa "Lutte contre le sous developpement" que acondicionaron tierra y plantaron arboles reciben derechos para usar la tierra acondicionada y después de un año pueden pastorear su ganado en ella y cosechar fruta de los árboles; asimismo, después de diez años pueden cortar un árbol para leña, siempre y cuando planten otro. En Mauricio, por último, tierra recién reclamada fue dada a campesinos sin tierra de villorrios cercanos.

En la discusión de apropiación de los beneficios a que da origen la operación de un activo creado por el programa, reviste especial importancia el tema de los cobros por derecho de uso de tales activos. Por medio de estos cobros se pretende que aquél que recibe los beneficios pague por ellos.

Esto es válido en el caso en que los beneficiarios son grupos de altos ingresos. Con una medida de este tipo se evita en gran medida el problema al cual ya se aludió, de que los beneficios de los activos creados sean de naturaleza regresiva.^{50/} Sin embargo, no se trata solamente de identificar a dicho tipo de beneficiarios y obligarlos a pagar las tarifas correspondientes, sino de ver cuál es, en última instancia, la verdadera incidencia de ellas. Esta incidencia puede resultar regresiva en el caso que, aunque los grupos de altos ingresos aparezcan pagando por el uso del activo, éstos logren traspasar tales pagos a grupos pobres. Si esto último es lo que ocurrirá, no es aconsejable instaurar tales cobros.

Por otro lado, para maximizar los efectos redistributivos de un proyecto, no deberán hacerse cobros por derecho de uso del activo creado si quienes son sus beneficiarios son miembros del grupo objetivo, especialmente dado que éstos muy probablemente carecerán del poder de traspasar estos cobros a otros grupos.

iii) En tercer lugar, para lograr todo lo anterior, es importante que la localización del proyecto sea la correcta: será muy difícil dar en propiedad el activo creado a los trabajadores empleados en la construcción de éste, si por ejemplo, dicho activo se localiza físicamente

^{50/} Además, esto tiene la ventaja que permite a los proyectos autofinanciarse en alguna medida.

en un área habitada principalmente por grandes terratenientes (en el caso de proyectos rurales) o en un área habitada por familias de altos ingresos (en el caso de proyectos urbanos). El proceso de selección de proyectos debe apuntar a que éstos se localicen en áreas habitadas por miembros del grupo objetivo: campesinos pobres en el área rural y familias de bajos ingresos en el área urbana.

La probabilidad de generar empleos e ingreso de largo plazo para el grupo objetivo es mayor si los proyectos se localizan en áreas donde predominan los pobres. Esto es así porque los beneficios que se derivan de la operación de un activo tienden a distribuirse en forma proporcional a la distribución del ingreso y de la riqueza del área en que se crea. Más aún, los grupos más privilegiados lograrán influir en el programa de forma tal de obtener una parte desproporcionada de los beneficios. Por lo tanto, si los proyectos se llevan a cabo en áreas donde predominan los pobres, éstos obtendrán la parte principal de los beneficios, y al no haber grupos influyentes importantes en el área, disminuye el peligro de que los pobres obtengan una proporción de los beneficios más pequeña que la que les corresponde.

En resumen, ¿qué tipo de proyectos cumplen con las características que se han señalado como necesarias para maximizar el beneficio recibido por el grupo objetivo? Son cuatro tipos, principalmente.

En primer lugar, proyectos que sean altamente intensivos en mano de obra en su etapa de construcción y que otorguen la propiedad de los activos creados a los mismos trabajadores que participaron en dicha etapa. Destacan entre éstos los proyectos de restauración de la capacidad productiva de tierras en manos de campesinos pobres, o de tierras abandonadas para ser distribuidas a campesinos sin tierra; proyectos de colonización de nuevas tierras agrícolas; mejora de activos públicos cuya propiedad es luego transferida, etc.

En segundo lugar, proyectos intensivos en mano de obra que aunque no confieran directamente la propiedad de los activos creados a miembros del grupo objetivo, se localicen físicamente en zonas habitadas principalmente por ellos. Por ejemplo, los proyectos de infraestructura agrícola, tales como desarrollo de recursos hídricos, en zonas pobladas por pequeños campesinos; proyectos de construcción de caminos rurales; proyectos de saneamiento ambiental en áreas marginales de zonas urbanas, etc.

En tercer lugar, proyectos intensivos en mano de obra que aunque no confieran directamente la propiedad de los activos a miembros del grupo objetivo ni se localicen en zonas habitadas principalmente por éstos, permitan establecer sistemas de cobros por derecho de uso sin que los beneficiarios puedan traspasarlos a grupos pobres. Esto ocurrirá en el caso de proyectos similares a los mencionados en el párrafo anterior que resulten en beneficios para productores de bienes o servicios cuyos precios no pueden aumentar, sea por condiciones de competencia u otras razones, o que no puedan disminuir los salarios pagados a sus trabajadores.

Por último, proyectos intensivos en mano de obra de infraestructura social que colaboren en la satisfacción de las necesidades básicas de miembros del grupo objetivo, tales como construcción de escuelas, viviendas y centros de salud, sistemas de agua potable, etc.

IV. COMENTARIOS FINALES

Dada la gravedad de la situación de pobreza y su estrecha relación con el problema del empleo, es imperativo que una parte de la lucha contra la pobreza se haga a través de la creación de puestos de trabajo adicionales en la economía. En este trabajo se ha sugerido que la política específica que debe seguirse es la creación de empleos a través del uso del gasto fiscal. Esto se materializará en el programa de subsidios a la contratación adicional de mano de obra en el sector privado y en el programa público de creación de empleos.

La efectividad de dichos programas dependerá de cuán eficientemente logran crear empleos en la economía y de cuán eficientemente logran concentrar sus beneficios en el grupo objetivo. Las secciones 2 y 3 han señalado los factores que son importantes en este respecto.

Sin embargo, una vez señalado lo anterior, es importante indicar las áreas de aplicación de los programas. Puesto que el programa público de creación de empleos y el programa de subsidios tienen características diferentes y producen resultados de diverso tipo, la política sugerida aquí como la más apropiada será poner ambos programas en marcha a la vez, combinándolos, para aprovechar al máximo las ventajas que cada uno presente según las diversas situaciones.

En general, el programa de subsidios deberá ser aplicado en las áreas urbanas, pues es allí donde se encuentran la mayoría de las empresas que podrían recibir el subsidio, mientras que el programa público de creación de empleos generalmente será más adecuado para ser aplicado en las áreas rurales, pues es allí donde se encuentran las mejores posibilidades de emprender proyectos intensivos en mano de obra que resulten en la creación de activos que beneficien al grupo objetivo. Aparte de esta situación general que, dicho sea de paso, no es una regla rígida, ¿qué otros factores permiten decidir si en una situación es mejor aplicar uno u otro programa?

Un programa de subsidios producirá mejores resultados que un programa público de creación de empleos donde haya infraestructura productiva y capacidad ociosa (especialmente en el corto plazo), mientras menor sea el rol que se le quiere dar al Estado en la actividad productiva, mientras más importancia se le dé a la capacitación en lugares de trabajo establecidos, si no hay suficiente capacidad administrativa en el gobierno para manejar un gran programa público de creación de empleos, para minimizar el costo para el gobierno por cada puesto de trabajo creado, y si concomitantemente se desea incentivar el desarrollo de ciertas industrias existentes (de exportación, en ciertas regiones, etc.).

Por su parte, un programa público de creación de empleos será superior a uno de subsidios en situaciones donde los niveles de calificación de la mano de obra son tan bajos que la industria privada no los contrataría, donde el sector moderno es muy reducido, cuando se desea introducir nuevas actividades en ciertas zonas (actividades no agrícolas en áreas rurales, por ejemplo) pues los subsidios no suelen ser suficiente incentivo para la instalación de nuevas industrias privadas en zonas menos desarrolladas, para mantener una alta flexibilidad y rapidez de resultados, cuando se quiere llegar directamente al grupo objetivo, cuando no hay capacidad ociosa en la industria privada y cuando hay muchas obras públicas que necesitan llevarse a cabo.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O., "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL N° 13, abril 1981.
- AYAZI, A., G.P. DE BRICHAMBAUT, E. MACMILLAN y R. SPINKS, "An evaluation checklist for rural development projects", CERES, noviembre-diciembre 1978.
- ARLES, J.P., "Programas de urgencia para la creación de empleos", Revista Internacional del Trabajo 89(1), enero 1974.
- BALKENHOL, B., Marginal Employment Subsidies - Issues and Evidence, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper N° 15, OIT, Ginebra, diciembre 1979.
- BALKENHOL, B., Direct Job Creation Schemes in Industrialized Countries: Issues and Evidence, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper N° 17, OIT, Ginebra, julio 1980.
- BEQUELE, A. y D.H. FREEDMAN, "Relaciones entre el empleo y las necesidades esenciales", Revista Internacional del Trabajo 98(3), julio-septiembre 1979.
- BISHOP, J. y R. HAVEMAN, Targeted Employment Subsidies: Issues of Structure and Design, Institute for Research on Poverty, Special Report Series N° 24, 1978.
- BISHOP, J. y R. HAVEMAN, "Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed?", The American Economic Review, Vol. 69, mayo 1979.
- BISHOP, J. y R. LERMAN, "Wage Subsidies for Income Maintenance and Job Creation", en R. Taggart (ed.), Job Creation: What Works? Olympus Publishing Company, Salt Lake City, 1977.
- BURKI, S.J., D.G. DAVIES, R.H. HOOK y J.W. THOMAS, editado por R.V. Weaving, Public Works Programs in Developing Countries: A Comparative Analysis, World Bank Staff Working Paper N° 224, febrero 1976.
- CEPAL-PNUD, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago 1980.
- COSTA, E., Planning and Organization of the "Frentes de Trabalho" in Northeast Brazil, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper N° 1, Ginebra, agosto 1974.
- COSTA, E., An Assessment of the Flows of Benefits Generated by Public Investment in the Employment Guarantee Scheme of Maharashtra, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper N° 12, OIT, Ginebra, diciembre 1978.

- DANZIGER, S.K., From Welfare to Work: Women's Experiences in a Public Job Program, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers Nº 612-80, mayo 1980.
- GALOFRE, F., "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", en F. Galofré (compilador), Pobreza Crítica en la Niñez, Santiago, 1981.
- GARFINKEL, I., "A skeptical note on 'the optimality' of wage subsidy programs", American Economic Review 63(3), junio 1973.
- GIRLING, R. y S. KEITH, Jamaica's Employment Crisis: A Political Economic Evaluation of the Jamaican Special Employment Program, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 8, OIT, Ginebra, julio 1977.
- GUHA, S., Planning, Organisation and Administration of the "Rural Employment Guarantee Scheme" in Maharashtra State of India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 2, OIT, Ginebra, marzo 1975.
- GUHA, S., Organisation, Planning and Administration of the "Drought Prone Areas Programme" in Ahmendnagar and Sholapur Districts of Maharashtra State of India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 4, OIT, Ginebra, abril 1975.
- GUHA, S., Policies to Enhance Income Redistributive Potential and Participatory Character of Labour-Intensive Rural Public Works Programmes: Some Lessons from the Maharashtra Employment Guarantee Scheme, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 16, OIT, Ginebra, diciembre 1979.
- HARVEY, C., J. JACOBS, G. LAMB y B. SCHAFFER, Rural Employment and Administration in the Third World: Development Methods and Alternative Strategies, Saxon House, Reino Unido, 1979.
- HAVEMAN, R.H., A Benefit-Cost and Political Analysis of the Netherland's Social Employment Program, Institute for Research on Poverty, Special Report Series Nº 15, marzo 1977.
- HAVEMAN, R.H., "The Dutch Social Employment Program", en J.L. Palmer (ed.), Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.
- HAVEMAN, R.H., Direct Job Creation: Potentials and Realities, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers Nº 570-79, septiembre 1979.

- HAVEMAN, R.H. y G.B. CHRISTAINSEN, Public Employment and Wage Subsidies in Western Europe and the U.S.: What We're Doing and What We Know, Institute for Research on Poverty, Discussion Papers Nº 522-78, noviembre 1978.
- JACKSON, D. y H.A. TURNER, "Cómo promover el empleo en una economía con excedentes de mano de obra", Revista Internacional del Trabajo, 87(4), abril 1973.
- JIMENEZ, R., Análisis de algunas estrategias de apoyo financiero a las pequeñas unidades productivas en América Latina, E/CEPAL/PROY. 1/R.50, octubre 1981.
- KESSELMAN, J.R., S.H. WILLIAMSON y E.R. BERNDT, "Tax credits for employment rather than investment", American Economic Review 67(3), junio 1977.
- KOPIKS, G.F., "Wage Subsidies and Employment: An Analysis of the French Experience", IMF Staff Papers 25(3), septiembre 1978.
- LAMPMAN, R.J. (ed.), "Income Redistribution and the Labor Supply", The Journal of Human Resources III(3), summer 1978.
- LEWIS, J.P., "The Public Works Approach to Low-End Poverty Problems: The New Potentialities of an Old Answer", Journal of Development Planning Nº 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1972.
- LEWIS, J.P., "Designing the Public Works Mode of Anti-Poverty Policy", en Frank, D.R. y R.C. Webb (eds.), Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.
- LIEDHOLM, C., "Estado actual de los conocimientos sobre fuentes y sistemas no agrícolas de ingresos y empleos para familias rurales de bajos ingresos", en IICA-Gobierno de Venezuela, Diálogo Continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado. Informe final, Caracas 1980.
- LISK, F., "Las estrategias convencionales de desarrollo y las necesidades esenciales", Revista Internacional del Trabajo, 95(2) marzo-abril, 1977.
- MASSENET, L., Alleviating Unemployment: the Special Programmes Adopted in Great Britain, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 9, OIT, Ginebra, diciembre 1977.
- NACIONES UNIDAS, Centro de Información Económica y Social, Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo, Nueva York 1972.
- NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Poverty, Unemployment and Development Policy. A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala, Nueva York, 1975.

- OIT, Employment, Growth and Basic Needs, Ginebra, 1976.
- OIT, Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina, Santiago, 1980.
- OIT, Tokyo Branch Office, A Description of Emergency Employment Schemes in Japan, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 5, OIT, Ginebra, octubre 1975.
- PEACOCK, A.G. y G.K. SHAW, Fiscal Policy and the Employment Problem in Less Developed Countries, OECD, Paris, 1971.
- PHAN-THUY, N., Cost-Benefit Analysis of Labour-Intensive Public Works Programmes: A Case Study of the "Pilot-Intensive Rural Employment Project" (PIREP) in Mangalur Block of Tamil Nadu in India, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 10, OIT, Ginebra, marzo 1978.
- PHAN-THUY, N., Controversies on Marginal Employment Premiums as an Anti-Inflationary Job Promotion Measure in Industrialized Countries: A Preliminary View, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 14, OIT, Ginebra, marzo 1979.
- PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976.
- PREALC, El Salvador: proyectos de generación de empleos en el corto plazo, Documento de Trabajo 166, enero 1979.
- PREALC, El Plan de Empleo Mínimo en Chile, Monografías sobre empleo Nº 13, julio 1979.
- PREALC, Efecto ocupacional de la política de subsidio a la contratación adicional de mano de obra en Chile, Monografías sobre Empleo Nº 14, julio 1979.
- PREALC, Situación ocupacional de los pobres, Documento de trabajo 205, junio 1981.
- PREALC, Dinámica del subempleo en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 10, Santiago, agosto 1981.
- THUY, N., Cost-Benefit Analysis of Labour-Intensive Public Works Programmes: A Case Study of the "Travail pour Tous" (TPT) Programme in Mauritius, World Employment Programme, Emergency Employment Schemes Programme, Working Paper Nº 3, OIT, marzo 1975.

TIRONI, E., Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios básicos, E/CEPAL/PROY.1/11, CEPAL, agosto 1979.

WERNEKE, D., "Programas de creación de empleos: La experiencia de los Estados Unidos", Revista Internacional del Trabajo 94(1), julio-agosto 1976.

GASTO PUBLICO SOCIAL Y POBREZA EN AMERICA LATINA */

José Pablo Arellano **/

En prácticamente todos los estudios sobre estrategias para redistribuir el ingreso y/o combatir la pobreza, el uso del presupuesto gubernamental ocupa un lugar destacado. Generalmente, se propone recaudar recursos de entre los más acomodados a través del sistema tributario, los que se destinarán a programas que favorezcan a los más necesitados. La propuesta parece simple y fácil de aplicar y de hecho es parte de la estrategia económica que siguen numerosos países.

A pesar de lo común que es esta política son escasísimos los exámenes de experiencias concretas en que se ha aplicado.

Por tal razón este trabajo se plantea en primer lugar la pregunta: ¿a cuánto asciende el gasto público en los países latinoamericanos? y, en particular, ¿a cuánto alcanzan los gastos en programas sociales? Se entenderá por programas sociales aquellos que procuren satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda y previsión o seguridad social. Aun cuando resulte extraño, la respuesta a esta primera pregunta apenas fue posible de responder. La contabilidad gubernamental es bastante compleja dada la existencia de instituciones autónomas y de gobiernos estatales y/o locales, todos los cuales tienen su propia contabilidad. Si se desea hacer comparaciones internacionales es indispensable consolidar los distintos niveles e instituciones públicas en cada país. Tal tarea escapa de las posibilidades de este trabajo, el que sólo reúne la mejor información disponible, y discute los problemas que tienen las distintas estadísticas existentes. De esto se encargan la sección 1 y el Anexo.

*/ Este trabajo fue preparado para ser presentado al Seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel de bienestar" realizado en CEPAL entre el 2 y 6 de noviembre de 1981.

**/ Investigador de CIEPLAN. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a que está vinculado.

La segunda sección se plantea la pregunta: ¿en favor de quién se hacen tales gastos públicos? ¿Cuánto de lo que el Estado está gastando en programas sociales se destina a los hogares de menores recursos? Responder a esta pregunta resulta bastante más difícil. Sólo se dispone de antecedentes para dos o tres países latinoamericanos. Con todo, hay resultados que se repiten en los tres casos analizados, así como en los países industrializados que aquí se examinen con fines comparativos.

En la tercera sección se plantean algunos elementos para una discusión sobre políticas de Gasto Público con fines redistributivos. En particular se elabora en torno al diseño de los programas sociales y a la reasignación de gastos de tal forma de favorecer en mayor medida a las familias más pobres.

1. Recursos públicos destinados a programas sociales en América Latina

Tradicionalmente, el Estado ha destinado recursos al financiamiento de programas sociales, esto es, educación, salud, vivienda y seguridad social. La razón para hacerlo y el grado de intervención del Estado al participar en estas actividades puede ser y ha sido muy diverso. En algunos casos el sector público ha organizado directamente la prestación de ciertos servicios para toda la población. Ejemplos de estos son la educación y la salud pública. En otros casos el mecanismo ha sido subsidiar la prestación de servicios sociales por parte de entidades privadas. Experiencias de este tipo se conocen en el campo educacional y de la vivienda.

En otros casos el Estado ha ofrecido los servicios sociales directamente o a través del sector privado, dando acceso a éstos sólo a la población más pobre.

Tanto la intensidad con que el Estado ha participado en estas actividades como la forma en que lo ha hecho envuelve necesidades financieras y por lo tanto gastos públicos diferentes. Piénsese como ejemplo en un programa de salud pública que -de mayor a menor gasto estatal- van desde un sistema público de prestaciones de salud enteramente financiado con impuestos, hasta un sistema totalmente privado donde sólo hay subsidios para ciertas acciones médicas por sus externalidades y para ciertas personas por su situación de indigencia.

Al interpretar los gastos públicos en un país y al compararlos con otro, es necesario tomar en cuenta estas distintas modalidades de política social a fin de analizarlos correctamente.

Por otra parte, están las dificultades que se derivan de la propia contabilidad de los gastos. En el anexo se señalan las distintas fuentes de información y sus problemas. La información que se utiliza en este trabajo está basada en las estadísticas que ha publicado en los últimos años el Fondo Monetario Internacional (FMI). Su principal ventaja es que procura consolidar todas las instituciones públicas y niveles de gobierno, excluyendo eso sí las empresas públicas (entidades que venden servicios en gran

escala). En la práctica sin embargo, la cobertura no es total y es variable entre países. Por esta razón se excluyen algunos países y se complementa la información del FMI con otras fuentes cuando ello fue necesario y posible. Véase los Cuadros 2 y 3 del Anexo.

Otro problema importante de las cifras disponibles es la omisión de ciertos subsidios que no se canalizan a través del presupuesto gubernamental o que si lo hacen no están contabilizados explícitamente. Entre los más corrientes se encuentran: franquicias tributarias, arancelarias y/o cambiarias que afectan a los servicios sociales, déficit de empresas públicas que ofrecen servicios sociales o que proporcionen insumos para su producción, subsidios a través del sistema financiero por medio de las tasas de interés.

Teniendo claras todas estas limitaciones es posible analizar el Cuadro 1 donde se registran los gastos sociales para la mayoría de los países latinoamericanos. Los países se han agrupado en tres grupos según el nivel de gasto social como proporción del PGB. El primero está formado por países que destinen a gastos sociales recursos equivalentes a más de 15% del PGB.

El segundo grupo incluye países que destinan entre 10 y 15% y el tercero aquellos que asignan a gastos sociales menos de 10% del PGB.

La diferencia en el nivel de gastos sociales que registran el primer y segundo grupo de países está asociada principalmente al énfasis que se otorga a tales programas dentro del presupuesto público. En ambos grupos el PGB por persona es de US\$1 200 o superior, pero la proporción del gasto público destinada a gastos sociales es, en promedio, mayor para los países que gastan más del 15% del PGB en el área social.

Los países que gastan menos de 10% del PGB son todos países cuyo PGB por habitante es inferior a US\$1 000, lo cual los lleva a destinar una menor proporción de recursos al sector público reduciendo, por lo tanto, la significación de los programas sociales.

Cuadro 1

GASTO PUBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1978

Países	Gasto social del PGB	PGB por habitante US\$ 1978	Gasto social del gasto público	Gasto en educación % del PGB	Gasto en salud y previsión
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Barbados	15.3	2 080	46	6.3	6.9
Costa Rica	17.7	1 190	64	6.0	9.5
Chile	16.3	1 470	53	4.2	10.5
Panamá	17.0	1 260	56	5.7	8.0
Brasil	11.5 ^{a/}	1 510	nd	2.3	9.1
Jamaica	13.8	1 190	39	6.6	4.0
México	10.1	1 400	37	4.3	4.1
Uruguay	13.8	1 790	60	2.2	11.3
Venezuela	10.2	2 850	34	5.4	3.5
Bolivia	7.7	510	nd	3.5	3.9
Ecuador	6.1	950	nd	3.1	3.0
El Salvador	5.7	640	39	3.0	1.9
Guatemala	4.2	930	nd	1.7	2.1
Honduras	7.7	480	44	3.6	3.4
Nicaragua	8.7	840	55	2.7	3.7
República Dominicana	6.5	900	41	1.8	2.4
Promedio	10.8	1 249	47	3.9	5.5

Fuente: Columnas (1), (3), (4), (5) Cuadro 3 del Anexo.
Columna (2), Atlas Banco Mundial, 1980.

a/ Subestimado.

El Cuadro 2 presenta, para fines comparativos, información sobre gastos sociales en los países de la OECD. La mayoría destina a gastos sociales recursos equivalentes a más del 20% del PGB. El promedio alcanza a 22%, bastante por sobre el 10.8% que se observó para los países latinoamericanos en el Cuadro 1.

Antes de comparar el gasto destinado a las distintas funciones, es conveniente ilustrar la evolución de los gastos sociales en el tiempo. En este caso se requiere de series históricas de gasto público social homogéneas para que sean comparables a través del tiempo. El Cuadro 3 presenta información para dos países latinoamericanos y dos industrializados. Resulta claro de tales cifras, el permanente aumento de gastos sociales - a un ritmo superior al PGB - durante las últimas décadas. Nótese que los actuales niveles de gasto social en América Latina, se registraron en los países industrializados durante los años 50; antes de la fuerte expansión observada en esos países en las décadas de los 60 y 70.

A nivel sectorial o de gasto por funciones, los resultados principales que surgen de las estadísticas disponibles son las siguientes. En educación es donde se observa un nivel de gastos relativamente más homogéneo entre países. En América Latina en los tres grupos de países que se distinguieron, el promedio alcanza a 4.1; 4.2 y 2.6% del PGB respectivamente. El promedio para todos los países de la muestra estudiada es de 3.5%. En los países de la OECD el promedio alcanza a 4.8% del PGB. (Véase Cuadros 1 y 2). Al mismo tiempo dado el marcado predominio de la educación pública y/o de la privada con subvenciones esos porcentajes representan el grueso del gasto que realizan los países en educación formal.

En materia de salud y seguridad social en cambio la diversidad es bastante grande. Por limitaciones de las estadísticas, para varios países no es posible separar entre el gasto en salud y aquel en seguridad social y bienestar. Frecuentemente los gastos en salud son financiados con recursos de la seguridad social y por lo tanto aparecen contabilizados en este último ítem. De allí que se realizará un análisis de ambos gastos en forma conjunta. Para los países latinoamericanos el promedio de gastos en estos dos ítems alcanza a 5.5% del PGB, variando desde un 8.7% en el primer grupo de países a un 6.4% y a 2.8% en el segundo y tercer grupo. En la OECD estos gastos representaron el 15.8% del PGB.

Las siguientes relaciones permiten identificar las razones principales de los diferentes niveles de gasto observados entre países.

Cuadro 2

GASTO PUBLICO SOCIAL EN PAISES EN LA OECD, ALREDEDOR DE 1975
(% del PGB)

Países	Gasto social total (1)	Educación (2)	Salud (3)	Seguridad social y bienestar (4)	Vivienda (5)	Otros (6)
Alemania	26.9	4.7	5.5	15.1	1.1	0.5
Australia	18.2	6.1	4.5	6.4	0.5	0.7
Austria	23.9	3.8	4.5	14.0	1.1	0.5
Bélgica <u>b/</u>	29.8	6.8	4.0	18.4	0.4	0.2
Canadá <u>b/</u>	22.4	5.9	4.9	9.3	1.4	0.9
Dinamarca	24.5	4.2	1.3	17.2	0.8	1.0
España <u>d/</u>	14.3	1.4 <u>a b/</u>	2.2 <u>a b/</u>	10.7 <u>b c/</u>	nd	nd
Estados Unidos <u>b/</u>	16.3	5.0	1.5	8.6	0.7	0.6
Finlandia <u>b/</u>	19.0	6.4	5.2 <u>c/</u>	5.9 <u>c/</u>	1.6 <u>a/</u>	nd
Francia	25.7	3.6	5.5	15.3	1.1	0.2
Grecia	14.7	2.6	2.7	8.5	0.6	0.3
Holanda	34.8	7.9	0.3	25.1	1.1	0.4
Italia	29.9	5.3	7.2	16.1	0.8	0.4
Japón	13.2	4.2	3.0	4.3	1.4	0.4
Noruega	22.6	3.5	5.0	11.7	2.3	0.1
Portugal	14.4	3.5	1.5	8.0	1.2	0.2
Reino Unido	25.3	6.2	4.6	10.3	3.7	0.5
Suecia	22.0	3.9	1.1	15.8	1.0	0.3
Promedio	22.0	4.8	3.7	12.1	1.2	0.4

Fuente: Cuadro 4 del Anexo.

a/ Excluye transferencias y subsidios.

b/ Excluye gastos en capital fijo.

c/ Excluye gastos en consumo final.

d/ Subestimado.

Cuadro 3

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL % DEL PGB

Años	Chile (1)	México (2)	Estados Unidos (3)	Reino Unido (4)
1925	3 a 7	0.5	-	-
1940	nd	2.1	-	-
1945	5 a 11	nd	-	-
1950	nd	nd	8.9	14.5
1955	15	nd	8.6	nd
1960	17	6.1	10.6	15.4
1970	20	nd	15.3	20.1
1975	17	10.1	20.1	25.1

Fuente: (1) Datos elaborados en CIEPLAN (estudio en preparación)
 (2) Mann (1979)
 (3) Hsieh (1979)
 (4) Gould and Roweth (1980)

$$(1) \quad PJ + aD = \text{gastos en seguridad social} = gY$$

$$(2) \quad Y = T.W$$

donde g = porcentaje del producto destinado a gastos en seguridad social y/o salud

P = pensiones

J = jubilados

a = otros beneficios como asignaciones familiares, beneficios médicos, etc.

D = personas que tienen derecho al beneficio a .

Y = ingreso o producto nacional

W = ingreso por trabajador activo

T = número de trabajadores activos

A = trabajadores afiliados a la seguridad social y/o sistema de salud

De (1) y (2)

$$(3) \quad g = \frac{PJ+aD}{Y} = \left[\left(\frac{P}{W} \right) \left(\frac{J}{A} \right) + \left(\frac{a}{W} \right) \left(\frac{D}{A} \right) \right] \left(\frac{A}{T} \right)$$

El porcentaje de gastos aumentará si aumenta la cantidad de riesgos cubiertos o beneficios a que tiene derecho el trabajador afiliado a la seguridad social. Y si aumenta la calidad de tales beneficios como por ejemplo la relación entre la pensión y el ingreso obtenido durante la vida activa. Esto se refleja en los coeficientes (P/W) y (a/D) . En general se observa que a un mayor nivel de desarrollo estos coeficientes se elevan. En segundo lugar aparece la relación entre la población que cobra beneficios y los trabajadores activos (J/A) y (D/A) . A mayor nivel de desarrollo se observa una población más vieja y por lo tanto mayor número de pensionados, así como también en algunos casos jubilaciones más tempranas. Por último, está el coeficiente que refleja la cobertura del sistema (A/T) . Aquí es donde se aprecian las mayores diferencias. En el grupo de países latinoamericanos de mayores gastos sociales, la cobertura de la seguridad social y por lo tanto de algún sistema de salud, alcanzaba en promedio a principios de los años 70 al 47% de la población activa. En el segundo y tercer grupo esta proporción se reducía al 43% y al 13% respectivamente. En los países de la OECD en cambio, casi toda la población activa estaba protegida.

Las razones de la diferente cobertura son variadas pasando por el nivel de desarrollo económico, el grado de urbanización y el rol jugado por la familia para proporcionar los medios de subsistencia durante la vejez. Los gastos en salud en particular, aumentan en forma considerable con el PGB. Países como Bolivia y República Dominicana destinan a la salud recursos públicos y privados equivalentes a menos del 2.5% de su PGB; Chile y Colombia entre 3 y 4% del PGB, mientras en los países industrializados entre 7 y 10% del PGB. Véase Zschosck (1979) y Reinhardt (1980).

En cuanto a los gastos públicos en vivienda, estos alcanzan una mucho menor significación cuantitativa y varían en forma importante entre países. Aquí cobra especial importancia la referencia anterior a subsidios no contabilizados en el presupuesto de gobierno. Piénsese en los créditos subsidiados para vivienda, en las franquicias tributarias para su construcción y/o posesión y en las tarifas subsidiadas de empresas públicas de agua potable, alcantarillado, etc.

En síntesis, en base a información para 16 países latinoamericanos se observó que el gasto público social alcanzaría en promedio a alrededor del 11% del PGB, lo cual representaría algo menos de la mitad del gasto público total. Se distinguieron tres grupos de países según el nivel de gastos sociales. Las diferencias entre ellos se explicaron en función del nivel de desarrollo económico y el énfasis dado a las políticas sociales.

Al comparar la situación latinoamericana con los países de la OECD, se observa que estos últimos gastan en promedio en materias sociales más del doble que los latinoamericanos como proporción del PGB. Las diferencias de gastos entre países latinoamericanos y en comparación con los de la OECD están dadas principalmente por los distintos niveles de recursos destinados a salud y seguridad social.

En cualquier caso, los Estados latinoamericanos canalizan a través de programas sociales recursos que representan más del 11% del ingreso disponible de sus habitantes. La magnitud de estos recursos muestra la relevancia de la pregunta que se aborda a continuación ¿en favor de quién se hacen estos gastos?

2. La incidencia de los gastos sociales

Para conocer los efectos del presupuesto gubernamental sobre la distribución del ingreso se han diseñado los estudios de incidencia. Estos estudios buscan determinar quienes pagan los impuestos y a quién benefician los gastos públicos. En relación a los estudios sobre impuestos hay bastante experiencia acumulada. En particular, en relación a los análisis relativos a América Latina puede verse la revisión de la literatura que han hecho Bird y De Wulf (1973) y De Wulf (1975).

En el campo de los gastos, que es el que aquí interesa, hay relativamente pocos estudios y aún menos que examinan la situación en América Latina. En esta sección se revisan tres estudios recientes, que examinan la situación a fines de los 60 o principios de los 70. Después de una breve presentación de la metodología, se presentan los resultados globales, para luego examinar la incidencia de distintos programas de gasto. En ambos casos se presentan resultados para países industrializados con fines comparativos.

a) Metodología

El ideal de un estudio de incidencia sería responder quién se beneficia de un gasto y a cuánto asciende el beneficio recibido. Ninguna de las dos preguntas tiene respuesta fácil. La primera, porque en muchos casos hay traslado de beneficios desde quien recibe directamente el gasto a un beneficiario final. Piénsese en un subsidio a una empresa constructora, ¿cuánto de este gasto queda en poder de la empresa y cuánto de los que compran las viviendas o de los que las arriendan? ¿Qué ocurre en el caso de la construcción de una carretera rural; se benefician los campesinos o los dueños de la tierra, o los transportistas o los consumidores de alimentos? y ¿en qué proporción cada uno? Por último, la cuestión relativa a los beneficiarios casi no tiene respuesta cuando se trata de los gastos públicos en defensa o en justicia.

En la práctica los estudios se contentan con determinar en favor de quien se gasta y sólo en los casos indispensables se examina la posible traslación de beneficios, analizando generalmente distintas posibilidades. En el caso de los gastos generales que financian bienes públicos se hace uno de dos supuestos: una distribución igualitaria o una proporcional a los ingresos.

En este trabajo el examen se centra en los gastos sociales, en los cuales afortunadamente la traslación de beneficios es menos importante ya que en la mayoría de los casos el beneficiario coincide con quien recibe directamente el servicio social. Corresponde poner el énfasis, por lo tanto, en obtener la mayor y mejor información posible respecto de quienes son atendidos por los programas sociales financiados por el gobierno. Para esto los estudios que se revisarán han utilizado encuestas de hogares y/o información recogida por los servicios públicos que participan en la prestación de servicios.

Respecto de la valoración del beneficio recibido se presentan también grandes dificultades especialmente cuando se trata de transferencias en especies, por lo que la metodología común es valorarlos al costo y/o medir el monto del subsidio transferido.

En resumen, los estudios de incidencia de los gastos sólo permiten responder en favor de quien se han realizado los gastos. No es posible en muchos casos identificar los beneficiarios finales ni el valor otorgado a los beneficios por quienes los reciben. En el caso de los gastos sociales estas dificultades son menores ya que la traslación es menos importante y porque parte de las transferencias son en dinero.

b) Resultados globales

Los estudios de incidencia de los gastos en América Latina se han referido a tres países. Colombia, para el cual hay tres estudios generales; dos que se refieren a los gastos realizados 1966, Urrutia y Sandoval (1971), Manrique (1972) y uno referido a 1974, Selowsky (1979). Además, hay un estudio específico de los gastos en educación en 1970, Jallade (1974). En el caso de Chile, se han examinado los gastos de 1969, Foxley, Aninat y Arellano (1980). En Ecuador, se analizaron los gastos en 1973 PREALC (1976) y se repitió el estudio para el presupuesto de 1978, PREALC (1980) 1/.

El Cuadro 4 presenta resultados de incidencia para los tres países citados y para Estados Unidos y Canadá.

La columna 2 muestra la distribución de los gastos sociales (educación, vivienda, salud, seguridad social), la columna 3 la de los gastos en sectores económicos, vale decir gastos en transporte y comunicaciones, subsidios a la industria, agricultura, construcción de infraestructura, apoyo a pequeños productores, etc. En la columna 5 se registra la distribución de los impuestos y en las columnas 6 y 7 se calcula la incidencia neta. Esto es, se determinan los beneficios recibidos menos impuestos pagados por cada grupo de hogares. Estos se presentan como proporción del ingreso de la familia. Se utilizan dos alternativas para distribuir los gastos generales: según el ingreso (columna 6) y según la población (columna 7) 2/.

1/ Otros estudios que se han omitido ya que la incidencia prácticamente se supone pueden verse en De Wulf (1975). Además Webb (1973) hace estimaciones muy gruesas de la incidencia en Perú en 1961 y 1970. Urdaneta (1980) informa sobre una investigación en curso para determinar la incidencia en Venezuela.

2/ Algunos estudios presentan tramos de población que no coinciden con los del Cuadro 4. Para reagruparlos se supuso cuando fue necesario que al interior de cada tramo la distribución era igualitaria. Este mismo supuesto se repite más adelante en esta sección.

Los resultados que muestra el Cuadro 4 son los siguientes. En primer lugar, de las columnas 6 y 7 se concluye que en todos los casos examinados la acción conjunta de gastos e impuestos mejoraba la distribución del ingreso. Esto es, las familias que constituyen el 60% más pobre del país mejoraban su posición al recibir mayores beneficios que los impuestos pagados. Lo opuesto ocurría para el 10% más rico. La situación del 30% de ingresos medios es variable de un país a otro. El beneficio neto percibido por el 60% de menores rentas alcanzaba a más de 20% del ingreso de las familias en Canadá, Estados Unidos y Chile.

En cuanto a los gastos (columnas 2 y 3) destaca el hecho de que los gastos sociales aparecen en todos los casos favoreciendo relativamente a las familias de menores ingresos. Las razones de esto son variadas. En primer lugar muchas veces los gastos sociales se han creado precisamente con este propósito, por otra parte los gastos en sectores económicos tienden a distribuirse en proporción al consumo, piénsese en los gastos en transporte, en energía, etc., por lo cual tienden a mantener la distribución original del ingreso. Otros antecedentes para explicar la distribución progresiva de los gastos sociales se presentan más adelante.

A pesar que los gastos sociales y económicos son progresivos, el beneficio promedio por familia es menor para las familias más pobres. (La única excepción en el Cuadro 4 son los gastos sociales en Estados Unidos). Vale decir, el 60% más pobre recibe menos que esa proporción del total de gastos.

Si se compara la incidencia en los tres países latinoamericanos y en los dos países industrializados, se observa que en estos últimos tanto los gastos sociales como aquellos en sectores económicos son más progresivos. Las cifras del Cuadro 4 exageran las diferencias ya que la población está agrupada por tramos de ingreso familiar y por razones demográficas en los países industrializados aparecen numerosos hogares de una o dos personas que tienen bajas rentas y que reciben transferencias importantes. Se trata especialmente de ancianos y pensionados. Sería deseable agrupar los hogares según el ingreso familiar per cápita.

Con todo, es probable que aún una comparación más precisa resultarían más progresivos los gastos en países industrializados. Entre las causas de ello están la existencia de una distribución original del ingreso más igualitaria en los países industrializados, lo cual está asociado a una mayor integración socioeconómica de la población rural y de los trabajadores independientes. Por otra parte en los países industrializados los gastos sociales revisten mayor significación cuantitativa y como se observó éstos son más progresivos.

Después de estos resultados generales, es posible analizar en mayor detalle los gastos sociales. Desagregando, además, la distribución al interior del 60% de menores ingresos.

Cuadro 4

COMPARACION INTERACIONAL DE INCIDENCIA

País	Año estimación	Autor	% de población	Beneficios por concepto de:		Impuestos y otros gravámenes	Beneficios netos % del ingreso		
				Gastos sociales (%)	Gastos económicos (%)				
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)		
Canadá	1964	Gillespie	60	58	39	52	31	29	42
			30	31	38	32	39	14	1
			10	11	23	16	30	-6	-15
			Total	100	100	100	100	9	9
EE.UU.	1968	Musgrave y Case y Leonard	60	68	33	64	30	23	38
			30	23	40	19	40	-8	-12
			10	9	27	17	30	-6	-17
			Total	100	100	100	100	2	2
Colombia	1966	Urrutia y Sandoval	60	47	27	37	16	12	27
			30	39	31	35	29	13	4
			10	14	42	28	55	-4	-10
			Total	100	100	100	100	2	2
Ecuador	1973	Prealc	60	40	20	31	7	n.d.	n.d.
			40	60	80	69	93	n.d.	n.d.
			Total	100	100	100	100		
Chile	1969	Foxley, Aninat y Arellano	60	46	33	43	28	32	39
			34	41	41	41	44	7	6
			6	13	26	16	28	-7	-12
			Total	100	100	100	100	10	10

Nota: Alternativa I: Gastos generales distribuidos según ingreso; II según población.

c) Educación y salud

El Cuadro 5 presenta estimaciones de la distribución de los gastos públicos en educación y salud. En el caso de Colombia se utilizan aquí los resultados obtenidos por Selowsky (1979), que son más recientes y se basan en información más detallada que la que dispusieron Urrutia y Sandoval (1974). Los datos para Estados Unidos por razones similares provienen de Ruggles y O'Higgins (1981). Se presentan además estimaciones para el Reino Unido que ha realizado periódicamente durante los últimos veinte años la Oficina Central de Estadísticas del Reino Unido. (Central Statistical Office, 1973).

El Cuadro 5 muestra que los gastos en salud y educación son más redistributivos que el resto de los gastos sociales. En particular, los gastos en salud son sistemáticamente los más progresivos. Nótese que en este caso el 60% de menores ingresos recibe beneficios por hogar iguales o superiores al que obtienen las familias más acomodadas. Esto mismo se observa si se estudia los beneficios recibidos por el 20% más pobre del país.

Los gastos en educación en cambio, a pesar de ser progresivos, proporcionan beneficios menores por familia a los más pobres 3/. La razón de esto es que parte de los gastos en educación se destinan a financiar programas regresivos. El Cuadro 6 muestra que, tanto en Colombia como en Chile los gastos en educación universitaria que absorben más de un quinto del gasto en educación son regresivos. Es sabido que dada la naturaleza del sistema educacional llegan al nivel superior un grupo reducido de estudiantes que proviene de familias más acomodadas; y que además este nivel es más caro y por lo tanto generalmente los subsidios envueltos son mayores.

3/ Para una discusión de las diferencias encontradas por Selowsky y Jallade, véase Selowsky (1979). Nótese que el primero agrupa la población según ingreso familiar per cápita.

Cuadro 5
DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION Y SALUD

	% del gasto en favor de		
	20% más pobre	20% siguiente	60% más pobre
EDUCACION			
Colombia			
Selowsky 1974	19.8	20.2	58.6
Jallade 1970	6.0	10.0	39.0
Chile, 1969	10.0	16.0	49.0
Ecuador, 1973	n.d.	n.d.	36.0
EE.UU., 1970	11.8	13.2	45.3
Reino Unido, 1972	8.2	16.0	45.3
SALUD			
Colombia			
Selowsky, 1974	19.6	19.8	63.9
Chile, 1969	22.0	22.0	68.0
Ecuador, 1973	n.d.	n.d.	60
EE.UU., 1970 <u>a/</u>	70.7	10.2	85.9
Reino Unido, 1972	20.1	19.7	60.0

a/ Sólo gastos gobiernos locales.

Cuadro 6

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN DISTINTOS NIVELES EDUCACIONALES

	Porcentaje del gasto en favor de:			Porcentaje del gasto público destinado a ese nivel
	20% más pobre	20% siguiente	60% más pobre	
<u>Colombia</u>				
Primaria				
Selowsky, 1974	32.1	26.7	79.3	42.1
Jallade, 1970	11.0	18.0	61.0	-
Secundaria				
Selowsky, 1974	16.8	21.8	59.8	36.6
Jallade, 1970	2.0	2.0	22.0	-
Universitaria				
Selowsky, 1974	0.8	4.6	16.1	21.3
Jallade, 1970	0.0	1.0	9.0	-
Total				
Selowsky, 1974	19.8	20.2	58.6	100.0
Jallade, 1970	6.0	10.0	39.0	-
<u>Chile, 1969</u>				
Primaria	13	19	57	36.3
Secundaria	8	13	41	18.4
Universitaria	4	11	33	27.2
Otros	14	19	56	18.1
Total	10	16	49	100.0

Es interesante preguntarse qué ocurriría con la distribución de los gastos en educación y salud si estos no fueran financiados mayoritariamente por el Estado. La pregunta obviamente no es fácil de contestar, pero algunos antecedentes pueden proporcionarse. La distribución de los gastos privados en salud y educación dependería principalmente de la distribución original del ingreso, de los patrones de gasto y de las diferencias que presente la función de producción privada de los servicios.

El Cuadro 7 presenta tales distribuciones hipotéticas de los gastos privados. Considera una distribución original del ingreso similar a la de Colombia y Chile y distintos patrones de gasto que se refleja en la elasticidad ingreso de la demanda por estos servicios. Se tomaron valores de la elasticidad ingreso que van desde 0.1 a 1,2,4/. Los valores encontrados para estas elasticidades en el caso de la demanda por salud en los Estados Unidos, donde los gastos privados son significativos, han sido en general menores que 1, aunque no inferiores a 0.1. Véase Klarman (1964) y Newhouse and Phelps (1976). Para educación en cambio se esperarían elasticidades mayores a 1.

Los resultados confirman la progresividad de la intervención del Estado. La distribución de los gastos públicos en salud, aún en el caso extremo de una elasticidad ingreso de 0.1; es más igualitaria, tanto en Chile como en Colombia, que lo que lo que sería la distribución de los gastos privados. En el caso de los gastos en educación bastaría con una elasticidad ingreso de estos gastos mayor a 0.6 para que los desembolsos privados fueran menos igualitarios que los gastos públicos.

d) Vivienda y urbanismo

En relación a los gastos en vivienda, la información sobre su distribución es aún más escasa. Sólo se dispone de los antecedentes detallados en el caso de Chile. En el campo de la vivienda y urbanismos las políticas

4/ La distribución original está representada por el caso en que la elasticidad ingreso (E) es 1. La estimación del gasto medio en el resto de los casos se determinó:

$$\frac{G_i}{G_j} = E \left(\frac{Y_i}{Y_j} - 1 \right) + 1$$

donde G_i = gasto medio del tramo i

Y_i = ingreso medio del tramo i

Cuadro 7

DISTRIBUCION HIPOTETICA DEL GASTO PRIVADO EN SALUD Y EDUCACION
POR NIVELES DE INGRESO

Elasticidad ingreso		20% mas pobre	20% si- guiente	60% más pobre	Total país
0.1	Gasto medio	0.93	0.95	0.95	1
	% del gasto total en el país	19.00	19.00	57.00	100
0.6	Gasto medio	0.55	0.67	0.67	1
	% del gasto total en el país	9.00	13.00	40.00	100
0.8	Gasto medio	0.4	0.56	0.56	1
	% del gasto total en el país	8.0	11.00	34.00	100
1	Gasto medio	0.25	0.45	0.45	1
	% del gasto total en el país	5.00	9.00	27.00	100
1.2	Gasto medio	0.1	0.34	0.58	1
	% del gasto total en el país	2.0	7.0	20.00	100

DISTRIBUCION EFECTIVA GASTOS PUBLICOS

Porcentajes del gasto total

<u>Chile</u>					
	Educación	10	16	49	100
	Salud	22	22	68	100
	Vivienda	7	14	44	100
<u>Colombia (Selowsky)</u>					
	Educación	19.8	20.2	58.6	100
	Salud	19.6	19.8	63.9	100

de subsidio son diversas, incluyen las franquicias tributarias a los constructores y/o propietarios de vivienda, el subsidio de las tasas de interés explícito e implícito por la falta de corrección monetaria adecuada. Incluye además en algunos casos la construcción y asignación de viviendas bajo el costo por parte de instituciones públicas y en otros el financiamiento subsidiado por parte de las instituciones de seguridad social. Además existe el subsidio implícito por parte de los servicios de urbanización y empresas que proporcionan servicios de utilidad pública.

Con esta amplia gama de políticas es generalmente difícil cuantificar y determinar beneficios y beneficiarios.

Los estudios que se han realizado sobre los beneficiarios de las políticas públicas de vivienda han tratado de identificar la población que queda marginada de tales soluciones habitacionales. En base a la distribución del ingreso, el costo de las viviendas proporcionadas por el sector público, el patrón de gastos en vivienda y las condiciones de financiamiento de las viviendas, se ha estimado que porcentaje de población quedaría marginada. Grimes (1976) encontró que las soluciones habitacionales más baratas ofrecidas estaban fuera del alcance de un 47% de los hogares en Bogotá y de un 55% en Ciudad de México. Rosenbluth (1979) estima que una alta proporción de población queda marginada del mercado habitacional dados los costos que tendría una vivienda de 20m² en diversos países latino-americanos.

Los datos del estudio de Chile ^{5/} se presentan en el Cuadro 8. Estos revelan que al menos en el caso de este país, cuando se adoptaron amplias políticas habitacionales a fines de los 60, el 20% más pobre lograba obtener alrededor de un 7% de los recursos, resultando levemente progresivos. Se trata en todo caso de un programa bastante menos redistributivo que los de educación y salud.

Una de las razones principales del bajo grado de progresividad es el relativamente alto valor de las viviendas subsidiadas y el otorgamiento de subsidio a través de la tasa de interés. Este método otorga subsidios mayores a las viviendas de mayor valor, las que son adquiridas por familias de rentas más altas. Además, los subsidios resultan excesivos, especialmente cuando se otorgan a través de una insuficiente corrección monetaria o reajuste de las deudas. En Chile prácticamente todos los préstamos de vivienda otorgados por el sector público en 1969 terminaron con subsidios

^{5/} Mayores antecedentes y discusión de políticas puede verse en Arellano (1976).

Cuadro 8

DISTRIBUCION DEL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO

	20% más pobre	20% si- guiente	60% más pobre	Total país
Chile, 1969				
Porcentaje de gastos públicos en vivienda y urbanismo	7.0	14.0	44.0	100
Distribución de familias con agua potable				
Colombia, 1974	13.9	15.7	49.2	100
Chile, 1969	14.0	18.0	52.0	100
Distribución de familias con alcantarillado				
Colombia, 1974	10.7	14.2	18.8	100
Chile, 1969	14.0	17.0	51.0	100

superiores a 70% del préstamo. (Arellano, 1976). En Ecuador se ha estimado que el subsidio envuelto en los préstamos otorgados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda en 1978 es cercano al 50%, (PREALC, 1980). En Uruguay durante los años 70 el índice de reajuste de los créditos de vivienda se elevó en sólo el 80% de la inflación registrada, Cisa (1980). Así podrían agregarse numerosas otras ilustraciones. Mientras prevalezcan estas condiciones es difícil esperar resultados más progresivos.

En cuanto a los servicios de agua potable y alcantarillado el Cuadro 8 muestra la distribución de hogares que contaban con estos servicios en Colombia y Chile. Debido a que estos servicios no llegaban a toda la población, los grupos de menores rentas quedaban marginados. La distribución que muestra el Cuadro 8 es en todo caso mejor que en el resto de América Latina ya que en estos dos países estos servicios se encuentran más difundidos.

e) Seguridad social

Al menos dos aspectos son claves para determinar el efecto distributivo de la seguridad social: quiénes están afiliados a ésta y cómo se distribuyen entre ellos los beneficios. Lo primero es más importante mientras mayor sea el financiamiento que provenga de la población no cubierta.

El Cuadro 9 muestra la distribución por quintiles de la población cubierta en Colombia y Chile. La fuerte selectividad que se refleja en Colombia obedece a que en ese país poco más del 22% de la población estaba protegida por la seguridad social, mientras en Chile lo estaba el 70%. Dada la forma en que se ha desarrollado la seguridad social en América Latina esta favorece a los hogares más pobres sólo a medida que se extiende ya que inicialmente se concentra en los trabajadores mejor remunerados.

En cuanto a la distribución de beneficios, las pensiones tienden a guardar relación con la remuneración obtenida durante la vida activa y por lo tanto tienden a mantener la distribución original. Beneficios como las asignaciones familiares en cambio, son fuertemente redistributivos. Los resultados para Chile en 1969 muestran un patrón progresivo, levemente más progresivo que lo encontrado en vivienda.

f) Conclusión

La conclusión principal de esta sección se refiere a la escasez de información disponible y a la conveniencia de promover investigaciones en esta área. El examen de los beneficiarios de los programas públicos constituye un primer paso para el diseño de políticas más efectivas en la satisfacción de necesidades básicas.

Los resultados de los estudios disponibles muestran que los gastos sociales se distribuyen en forma progresiva. Los gastos que más favorecen a las familias pobres son aquellos en salud, seguidos por los de educación. En vivienda y seguridad social los gastos resultan levemente progresivos.

Si se compara la distribución observada con la que se daría en el caso que los gastos se financiaran y distribuyeran privadamente, se concluye que esta última sería bastante más desigual.

Algunos aspectos para el diseño de políticas que surgen del análisis anterior se discuten a continuación.

Cuadro 9

SEGURIDAD SOCIAL

	20% más pobre	20% si- guiente	60% más pobre	Total país
Distribución de familias cubiertas por la seguridad social				
Chile, 1969	17.0	20.0	62.0	100
Colombia, 1974	8.5	17.1	46.3	100
Distribución de pagos hechos por la seguridad social				
Chile, 1969	10.0	13.0	40.0	100

3. Diseño de políticas sociales: el standard o calidad de los servicios

Hay numerosos aspectos que examinar para poder diseñar una estrategia para combatir la pobreza y satisfacer las necesidades básicas y definir el rol que en ella le cabe a los gastos públicos. Hay que establecer que rol jugará esta política en relación a otras como el fomento del empleo o la redistribución de activos, por ejemplo. En segundo lugar hay que determinar cual será la significación de los gastos sociales dentro del total de gastos públicos. Los primeros generalmente aumentan el ingreso disponible por la vía de transferencias o elevan el consumo de servicios básicos o incrementan el stock de capital humano. Los gastos públicos en sectores económicos en cambio procuran elevar el stock de capital físico o proporcionar otros insumos necesarios para la producción, elevando así los ingresos.

A su vez dentro de los gastos sociales hay distintos servicios. Es necesario definir en consecuencia los recursos que se desea destinar a educación, a vivienda, etc.

El propósito de esta sección, es aportar en un aspecto específico que incide sobre el diseño de políticas sociales. Se trata de la definición del tipo de servicios que se ofrece en forma subsidiada. Esta definición, aún cuando generalmente es poco explicitada, se realiza para cada uno de los programas sociales. En materia de salud por ejemplo, es preciso definir el énfasis que se dará a la atención a través de postas

y consultorios en comparación a atenciones de mayor especialización. En cuanto a la vivienda, debe establecerse que tipo de soluciones habitacionales gozarán de subsidio. Lo mismo en el caso de la educación, que niveles educacionales gozarán del financiamiento público. En materia de seguridad social hay que establecer la proporción de las recomendaciones que representaran las pensiones y la duración que éstas tendrán, etc.

Es evidente que casi siempre más es preferible a menos y que al definir la calidad o tipo de servicios ofrecidos, es preferible un servicio de mejor calidad. El problema surge debido a la escasez de recursos presupuestarios y al hecho de que mejor calidad va a redundar en estas condiciones en menor cobertura. Mientras mejor sea el tipo de servicio ofrecido, menos las familias que pueden ser beneficiadas. Se presenta un claro conflicto entre calidad de los servicios y cantidad de población atendida.

La población que queda marginada en estos casos en que no hay una cobertura suficiente es la más pobre. Se vieron en la sección anterior los ejemplos de educación superior, viviendas, redes de agua potable y alcantarillado y afiliación a la seguridad social. En la medida que se ofrecen servicios subsidiados de mayor calidad y costo, dados los recursos disponibles, se puede entregar una menor cantidad con lo cual queda marginado un mayor número de hogares pobres, con el agravante que a medida que los servicios son mejores se hacen más atractivos a los grupos de ingresos medios y altos.

A continuación se desarrolla un modelo simple para examinar la significación del conflicto a que se ha hecho referencia. Hay dos formas de plantear tal conflicto: dados los recursos disponibles como afecta un cambio de calidad la cobertura o extensión de los servicios. Alternativamente dada la extensión o cobertura como afecta la calidad el costo del programa.

Las siguientes son las funciones de demanda y oferta de un servicio social.

$$(1) \hat{X}^d = \sigma \eta \hat{q} - \eta \hat{p}^d \quad \sigma, \eta > 0$$

$$(2) \hat{X}^s = -\delta \varepsilon \hat{q} + \varepsilon \hat{p}^s \quad \delta, \varepsilon > 0$$

Donde:

X^d, X^s = cantidad demandada y ofrecida

q = índice de calidad del servicio

p^d, p^s = precios de demanda y oferta

σ = elasticidad precio de demanda, calidad ($= \hat{p}^d / \hat{q}$)

η = elasticidad precio de la demanda

δ = elasticidad precio de oferta, calidad ($= \hat{p}^S / \hat{q}$)

ε = elasticidad precio de la oferta

$$\hat{X} = \frac{dX}{X} \quad (\text{cambio porcentual})$$

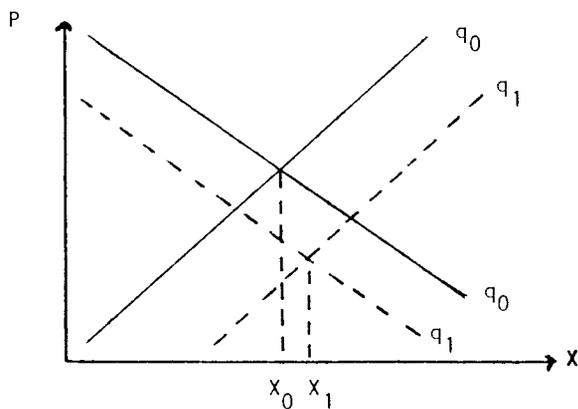
Por lo tanto en equilibrio:

$$(3) \quad \hat{p}^d = \hat{p}^s$$

$$(4) \quad \hat{X}^d = \hat{X}^s = \hat{X} = \frac{(\varepsilon' - \delta)}{\frac{1}{\varepsilon} + \frac{1}{\eta}} \hat{q}$$

Vale decir ante una reducción en la calidad media de los servicios (q) su consumo aumenta si la reducción en su precio de demanda es menor que la reducción en el precio de oferta ($\sigma < \delta$).

Gráfico 1



Se examina a continuación que ocurre con el costo de un programa que subsidia el consumo hasta conseguir que el grupo objetivo consuma una cantidad dada ($X^P - X^*$). Se estudian dos situaciones posibles. Una en que se subsidia el consumo de toda la población y otra en que sólo se subsidia el consumo de la población objetivo.

1) Subsidio general

$$(5) \quad C = \left[X^* + X^R(p^d, q) \right] \left[p^s(X^* + X^R, q) - p^d(X^* + X^R, q) \right]$$

C = costo del programa

En la ecuación (5) se describe el costo de un programa de subsidio general, el que viene dado por el consumo total ($X^* + X^R$) y por la diferencia entre el precio de oferta y el de demanda, donde $p^s(\cdot)$ y $p^d(\cdot)$ representan el inverso de las funciones de demanda.

De (5) puede obtenerse:

$$(6) \quad \hat{C} = \left[\sigma^R \eta^R \frac{(1+s)}{s} \frac{X^R}{X} + \frac{\int (1+s) - \sigma}{s} \right] \hat{q}$$

donde:

R = señala la población no objetivo

s = subsidio inicial

Si $\eta^R = \eta^P = \eta$, (6) puede reescribirse:

$$(7) \quad \hat{C} = \left[\frac{\sigma^R}{s} \frac{X^R}{X} (\eta(1+s) - 1) + \frac{\int (1+s) - \sigma^P (1 - \frac{X^R}{X})}{s} \right] \hat{q}$$

Las expresiones obtenidas indican que una reducción del índice de calidad (q) permite reducir los costos (o aumentar X^*) debido a que se reducen los costos unitarios o precio de oferta, en más de lo que cae el precio que están dispuestos a pagar los demandantes. ($\int(1+s) > \sigma$). Además el grupo no objetivo reduce su consumo en vista a que el servicio se hace menos atractivo para ellos lo cual reduce adicionalmente los costos. La magnitud de este efecto depende de σ^R .

Las expresiones (5) y (6) pueden descomponerse para identificar lo que se ha llamado "filtraciones", esto es, gastos públicos que no favorecen al grupo objetivo.

$$(8) \quad C = \underbrace{X^R(p^s - p^d)}_{\text{filtraciones}} + X^*(p^s - p^d)$$

$$(6') \quad \frac{\widehat{C}}{\widehat{q}} = \underbrace{\left[\sigma^R \frac{X^R}{X} + \frac{X^R}{X} (\delta(1+s) - \sigma) \frac{1}{s} \right]}_{\text{filtraciones}} + \left[\left(1 - \frac{X^R}{X} \right) \{ \delta(1+s) - \sigma \} \frac{1}{s} \right]$$

El Cuadro 10 examina los valores que alcanzaría \widehat{C}/\widehat{q} (ó $\widehat{X}^*/\widehat{q}$), esto es, la elasticidad de respuesta de los costos del programa o de su cobertura de la población objetivo ante un cambio en el índice de calidad, según distintos valores de los parámetros.

Se observa que en el caso de un programa que envuelve un subsidio de 20% del precio de venta del servicio ($s = 0,2$), una reducción de 10% en el índice de calidad (q), que aquí se asimila al costo unitario del servicio ($\delta = 1$), permitiría una reducción del costo total del programa o una extensión de su cobertura que se calcula entre un 51 y un 92%. La mayor reducción en q se observa en el caso en que la reducción en q acarrea una baja importante de la demanda por parte del grupo no objetivo ($\sigma^R = 0.5$).

Cuando el servicio se entrega prácticamente gratis ($s = 0.8$) el menor costo o mayor cobertura del programa estaría entre 22% y 42%.

ii) Subsidio específico.

Se estudia a continuación el caso en que sólo se subsidia el consumo de la población objetivo. En este caso es conveniente definir la función de exceso oferta (X^E) enfrentada por esta población

$$(8) \quad X^E = X^S - X^R$$

ELASTICIDAD COSTO-CALIDAD O COBERTURA DE UN PROGRAMA DE
 SUBSIDIO GENERAL ANTE CAMBIOS EN q
 (ver ecuación 7)

σ ^P		σ	σ ^E = 1			X ^R /X = 0.9		
			n	0.5	σ ^R	n	2	σ ^R
σ ^P = 0	0	0.1	11.3	9.2	9.0	11	13.2	16.4
	0.2	0.1	6.1	5.6	5.1	6	7.3	9.2
	0.8	0.1	2.3	2.2	2.2	2.3	2.8	3.7
σ ^P = 0.1	0.1	0.1	10.9	9.1	8.9	10.9	13.1	16.3
	0.2	0.1	6.0	5.6	5.1	6.0	7.2	9.1
	0.8	0.1	2.2	2.2	2.2	2.2	2.8	3.7

La elasticidad precio-calidad de la función exceso oferta (σ^E) está dada por

$$(9) \sigma^E = \frac{d\varepsilon + \sigma^R \frac{R}{X}}{\varepsilon + \frac{R}{X}} = \frac{\hat{P}^E}{\hat{q}}$$

El costo del programa es en este caso:

$$(10) C = X * (P^E - p^d)$$

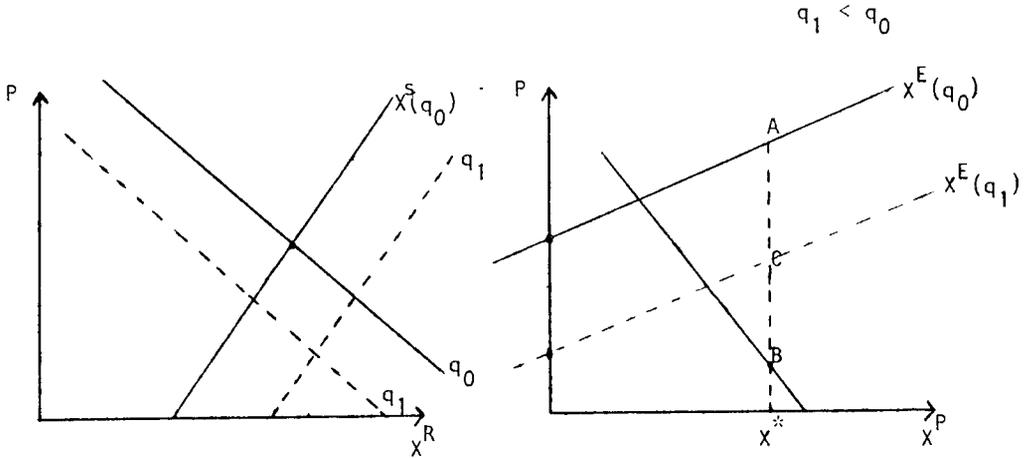
Y la variación en el costo o consumo del grupo objetivo ante cambios en q es

$$(11) \hat{C} = \left[\sigma^E (1+s) - \sigma^P \right] \frac{\hat{q}}{s}$$

Reemplazando σ^E = ε

$$(12) \hat{C} = \left[\left(\frac{d\varepsilon + \sigma^R \frac{R}{X}}{\varepsilon + \frac{R}{X}} \right) (1+s) - \sigma^P \right] \frac{\hat{q}}{s}$$

Gráfico 2



El Gráfico 2 muestra una situación inicial con calidad de los servicios q_0 en que el subsidio necesario para que el consumo del grupo objetivo sea X^* es igual a AB. Una reducción de q reduce el precio de oferta (costos de producción) y la demanda del grupo no objetivo. Ambos efectos se suman para aumentar el exceso de oferta (X^E) disponible para el grupo objetivo. Así el subsidio requerido se reduce a CB.

En el Cuadro 11 se presenta un ejercicio de simulación de los efectos sobre el costo total del programa que tendría un cambio en q . Una reducción de 10% en q redundaría, cuando el subsidio inicial es de 20%, en un menor costo del programa entre 14 y 56% según el valor de los parámetros. El menor valor se observa cuando ξ y σ^R alcanzan sus menores valores en tanto que σ^P y η^R toman su valor más alto. Algo análogo ocurre cuando el subsidio inicial es de 80%. En este caso los costos del programa caen entre 6 y 20% como resultado de una reducción de 10% en q .

El análisis anterior propone un método para ilustrar la significación que tiene el tipo de servicios ofrecidos sobre los costos y posible extensión de un programa social. Es frecuente que en la definición de los estándares o calidad de los servicios sociales se adopten modelos de países industrializados y que en esta decisión no se tome debida cuenta de sus repercusiones sobre los costos, cobertura y posibles "filtraciones".

Al observar la importancia cuantitativa de este efecto, hay que concluir que él es bastante significativo. Resulta pues indispensable tomarlo en cuenta en el diseño de los programas sociales a fin que ellos alcancen una mayor progresividad.

Si se desea diseñar programas sociales que ofrezcan servicios a la medida de las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo creativo para generar soluciones propias. En esto juega un papel insustituible la participación organizada de la población que se pretende favorecer.

Cuadro 11
 ELASTICIDAD COSTO TOTAL O COBERTURA DE UN PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIFICO ANTE CAMBIOS EN q
 (ver ecuación 12)

	$\delta = 1$		$\frac{x^R}{x} = 0,9$		$\epsilon = 1$	
	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,2$	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,5$	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,2$	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,5$	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,2$	$\frac{\eta^R}{\sigma^R} = 0,5$
s	0	0,2	0,5	0	0,2	0,5
$\sigma^E =$	0,53	0,62	0,76	0,31	0,45	0,65
$\sigma^P = 0$	3,2	3,7	4,6	1,9	2,7	3,9
	0,8	1,2	1,4	0,7	1,0	1,5
$\sigma^P = 0,1$	2,7	3,2	4,1	1,4	2,2	3,4
	0,8	1,1	1,3	0,6	0,9	1,3
				0,85	0,88	0,92
				0,69	0,75	0,84
				4,1	4,5	5,0
				1,6	1,7	1,9
				3,6	4,0	4,5
				1,4	1,6	1,8

ANEXO

MEDICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN AMERICA LATINA ^{1/}

1. Conceptos y medición del gasto público

Existe aún poco consenso en un tratamiento homogéneo de las finanzas públicas en los países latinoamericanos. La información disponible se puede dividir en tres categorías. La primera y más antigua es la información sobre ingresos y gastos del gobierno que nace ligada a los fines administrativos y de control de las unidades del gobierno. El problema más frecuente en este tipo de estadísticas es la separación entre instituciones centralizadas y descentralizadas. La diferencia entre ambos tipos de instituciones sigue criterios administrativos y legales más que criterios económicos. Por otro lado este tipo de información, que puede ser llamada del gobierno central presupuestario, posee una cobertura variable en el tiempo. Es decir, es posible encontrar instituciones públicas que se incorporan al gobierno presupuestario y otras que salen de él. Esto afecta la homogeneidad de las series estadísticas, sobre todo en períodos más prolongados.

Otro sistema de información en finanzas públicas proviene del sistema de cuentas nacionales, que en la mayoría de los países latinoamericanos tiene más de veinte años de implementación. En las cuentas nacionales los datos del gobierno se estructuran de manera que puedan combinarse con los datos de otros sectores. El sistema de cuentas nacionales divide a la economía en dos formas: en primer lugar, para el análisis de las relaciones de producción y tecnoeconómicas, se clasifica a quienes realizan las transacciones en ramas que agrupan unidades, generalmente establecimientos, de producción homogénea sin tomar en cuenta las instituciones en que se encuentran; es decir, públicas o privadas. Para poner de manifiesto las relaciones de comportamiento relativas a ingresos, gastos y flujos de financiamiento, se clasifica a quienes realizan transacciones en sectores según fines y patrones de comportamiento similares. Entre estos sectores figura el gobierno general, cuya principal función es producir servicios no destinados al mercado (principalmente para consumo colectivo) y realizar transferencias de ingresos entre individuos y sectores económicos.

^{1/} Una primera versión de este anexo fue preparado por Jorge Marshall.

Los principales problemas que posee la información de cuentas nacionales es que está referida sólo a los gastos corrientes del gobierno general, dejando fuera aquellas operaciones que constituyen gastos de inversión. Además por su naturaleza el sistema de cuentas nacionales no aporta una desagregación suficiente para un análisis más detallado del gasto del gobierno general. La única desagregación en este sentido es la que se produce entre los gastos de consumo y las transferencias corrientes del gobierno general. Por último, por la interrelación con otros sectores la información del sistema de cuentas nacionales puede dejar fuera su cobertura a instituciones públicas que desarrolla actividades similares a las unidades de otros sectores.

El tercer tipo de estadísticas tiene como objetivo el análisis de las operaciones del gobierno y su impacto en la economía tomada en su conjunto o en sectores particulares de ella. Esta información, también denominada de finanzas públicas, ha sido desarrollada en diferentes países en forma autónoma y siguiendo criterios particulares a cada situación. Ello ha llevado a un relativo atraso en los países latinoamericanos en el análisis más detallado y profundo de las experiencias de la labor del gobierno y de su impacto en distintos ámbitos. El primer esfuerzo significativo para homogeneizar criterios de contabilidad gubernamental y de clasificación de la información lo ha realizado el Fondo Monetario Internacional desde mediados de los años setenta. Esto hace que las series de información disponible para estas definiciones sea relativamente reciente y breve, y en muchos países se realice de manera experimental por la ausencia del personal calificado para estas labores.

El principal beneficio de contar con información adecuada de las finanzas públicas es la mayor cobertura que éstas poseen en relación a las del gobierno presupuestario e incluso en relación a las del sistema de cuentas nacionales.

Además al utilizarse criterios más analíticos en la ordenación de las estadísticas ellas dan lugar a estudios más confiables del impacto de las políticas de gasto y de las magnitudes involucradas en los distintos programas.

A pesar de ser la mejor fuente para estudios como el que aquí se aborda, la cobertura no es completa en numerosos países. Se dejan fuera instituciones descentralizadas o niveles de gobierno local y/o estatal. La ventaja de esta fuente es que explicita las instituciones cubiertas y aquellas que queden sin incluirse en la contabilidad.

2. Fuente de información

Existen distintas fuentes de información para cada una de las definiciones anteriores. En este trabajo sólo se analizarán las fuentes secundarias de información que agrupan a varios países. Ello por complejidad de las estadísticas a nivel de cada país.

En materia de gobierno por el bienestar la principal fuente de información es el Statistic Yearbook de Naciones Unidas, donde se pueden encontrar series de gasto desde 1950 hasta 1979. Como se ha mencionado, si se analiza la situación de cada país se detectan discontinuidades en su serie lo que lleva a mirar con precaución este tipo de información.

En este mismo concepto, también existe la información del FMI en International Financial Statistics (columna 82)

En la primera de las fuentes mencionadas existe alguna desagregación para los principales rubros del gasto (educación, salud, seguridad social). También se dispone de alguna desagregación en este concepto en BID: Progreso Económico y Social en América Latina durante los años 1971 a 1979.

Los conceptos que provienen del sistema de cuentas nacionales aparecen resumidos en CEPAL: Anuario Estadístico de América Latina 1979. Algunas cifras publicadas en años anteriores para los mismos conceptos, como es el caso de CEPAL Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina han sido modificados en las últimas revisiones.

Respecto al último de los conceptos planteados anteriormente se dispone de FMI Government Finance Statistics Yearbook. En esta publicación aparecen los gastos del sector público clasificados según el sector de destino del gasto y según el objeto del gasto.

Por último, conviene mencionar, aún cuando está disponible sólo para algunos países, el esfuerzo por generar datos consolidados de ingresos y gastos públicos realizado por el Banco Mundial en varias de sus misiones a países (Country Report).

Cuadro 1
 MEDICIONES ALTERNATIVAS DEL GASTO PUBLICO
 (porcentaje sobre PGB)

Países	Gastos corrientes Gobierno General (Cuentas nacionales) (1)	Sector público (2)	Gobierno presupues- tario (3)	Año (4)
Argentina	19.1	24.6	15.7	75
Brasil	18.3	18.6	10.6	76
Costa Rica	18.0	20.2	17.0	75
Ecuador	15.1	13.6	12.9	77
El Salvador	11.4	14.7	14.5	76
Guatemala	9.0	10.0	12.0	76
Honduras	14.6	16.8	14.5	75
México	15.0	15.0	15.0	74
Nicaragua	11.5	15.8	15.8	76
Panamá	21.2	30.3	20.1	77
Paraguay	7.9	11.7	11.7	78
Perú	19.7	17.3	20.7	78
República Dominicana	9.8	15.7	15.7	77
Uruguay	23.5	22.4	22.4	75
Venezuela	18.3	30.2	30.2	76
Promedio	15.5	18.5	16.5	

Fuente: (1) CEPAL, Anuario estadístico de América Latina 1979, (2) FMI, Government Financial Statistics Yearbook, (3) FMI, International Financial Statistics, línea 82.

3. Resultados agregados

En el Cuadro 1 aparece la medición mencionada para los conceptos de gastos corrientes del gobierno general, gasto consolidado del sector público y gasto del gobierno presupuestario. Por las razones entregadas anteriormente, de mayor cobertura de las estadísticas de finanzas públicas, es esperable que la medición de ese concepto en la columna 2 resulte mayor que las otras definiciones. Efectivamente, esto ocurre en la mayoría de los países. Sin embargo, es necesario mencionar la posibilidad que, por ejemplo, alguna de las otras definiciones resulte mayor. Esto puede ocurrir por los procedimientos metodológicos con los que se construye la información en los diferentes casos. En el caso de las estadísticas de finanzas públicas que elabora el Fondo Monetario Internacional se siguen algunos procedimientos particulares en el tratamiento de algunas partidas, especialmente las transferencias internas del sector público, la concesión de préstamos y el servicio de deuda pública. Los criterios seguidos en estos casos pueden llegar a resultados menores a los que se hubiesen obtenido de metodologías simples de agregación.

La mayor cobertura de la columna 2 de gasto del sector público sugiere la conveniencia de su utilización como información base para un estudio más detallado de los gastos sociales de los diferentes países.

En el Cuadro 2 se descompone la información para el sector público en gasto total y gasto de los sectores sociales. El gasto social está definido por la suma de los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda y de otros servicios sociales y culturales. En las columnas (1), (2) y (3) se presenta la información del FMI; en la columna (4) se registran los datos utilizados en este trabajo.

Cuadro 2

GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
(porcentaje sobre PGB)

	Gasto total Gobierno Central	Otros niveles de Gobierno	Gasto social	Gasto social en este tra- bajo (4)	Año
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Argentina	24.6	nd	9.4 ^{a/}	nd	75
Barbados	33.3 ^{b/}	-	15.3	15.3	78
Bolivia	12.4 ^{d/}	nd	5.3 ^{c/}	7.7	78
Brasil	20.6	7.7	10.3	11.5	78
Colombia	nd	nd	nd	nd	-
Costa Rica	24.7	0.8	14.9 ^{e/}	17.7	78
Chile	30.7	-	16.3	16.3	77
Ecuador	10.8 ^{+/}	2.3	4.1	6.1	79
El Salvador	14.5 ^{g/}	0.6	5.7	5.7	78
Guatemala	11.0 ^{h/}	nd	3.1	4.2	78
Guyana	nd	nd	nd	nd	-
Haiti	nd	nd	nd	nd	-
Honduras	17.5	1.1	7.7	7.7	76
Jamaica	35.8	nd	13.8	13.8	77
México	17.0 ^{i/}	3.1	7.5	10.1	78
Nicaragua	15.8 ^{k/}	nd	8.7	8.7	76
Panamá	30.3 ^{e/}	0.8	17.0	17.0	77
Paraguay	11.7 ^{m/}	0.5	3.9	3.9	78
Perú	17.6	nd	3.5	nd	79
República Dominicana	15.7	0.4	6.5	6.5	76
Trinidad y Tobago	nd	2.1	13.8	nd	-
Uruguay	23.2 ^{n/}	1.0	9.0	13.8	78
Venezuela	29.1	1.0	9.0	10.2	78
Promedio	20.8		9.3	10.4	

Fuente: Cols. (1), (2) y (3) IMF, Government Finance Statistics Yearbook and International Financial Statistics. (4) Ver Cuadro 3.

Notas al Cuadro 2

- a/ Excluye 3 fondos de asociaciones familiares y otras obras sociales.
- b/ Excluye la totalidad de las instituciones descentralizadas.
- c/ Excluye 33 instituciones de seguridad social.
- d/ c + 57 agencias.
- e/ Excluye: Social and Medical Welfare Institutions
Administrative Bodies
19 agencias
State universities, 3 university colleges and 1 technical institute
- f/ Excluye: 47 government agencies
Autonomous agencies
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
- g/ No incluye ninguna institución autónoma.
- h/ No incluye 12 agencias de gobierno.
- i/ No incluye: 86 statutory bodies and agencies and Student Loan Council.
- j/ Excluye: Instituto Nacional Vivienda para los trabajadores UNAM.
- k/ Excluye 6 instituciones entre las cuales está la Universidad Nacional.
- l/ Excluye 7 institutos autónomos.
- m/ Excluye 42 instituciones públicas, 107 sociedades de beneficencia pública y Seguro Social.
- n/ No incluye 5 institutos de fomento económico.

4. Gasto público social en los países de la OECD

Los problemas de medición del Gasto Público también se presentan en el caso de los países industrializados. El Cuadro 4 presenta tres fuentes distintas. Las dos primeras provienen de la OECD (1978). La tercera es el estudio del FMI, del que provienen los datos que sirven de base para este trabajo. Las diferencias son apreciables. Para fines comparativos con los países de América Latina se ha elegido para cada país de la OECD aquella fuente que presenta un mayor nivel de gastos ya que así -se supone- se obtendrá una mayor cobertura.

Cuadro 3

GASTO PUBLICO SOCIAL ALREDEDOR DE 1978
(porcentaje sobre PGB)

Países	Educación	Salud	Previsión	Vivienda	Otros	Total
Argentina ^{a/}	2.3	0.5	5.7	0.6	0.3	9.4
Barbados	6.3	3.7 ^{b/}	3.2 ^{b/}	1.7	0.4	15.3
Bolivia	3.5 ^{c/}	1.3 ^{b/}	2.6 ^{b/}	0.2	0.1	7.7
Brasil	2.3 ^{c/}	1.6	7.5	0.1	0.0	11.5
Colombia	1.9 ^{c/}	nd	nd	nd	nd	nd
Costa Rica	6.0	0.9	8.6 ^{d/}	1.7 ^{d/}	0.5	17.7
Chile	4.2	2.0 ^{b/}	8.5 ^{b/}	1.4	0.2	16.3
Ecuador	3.1	1.0 ^{b/}	2.0 ^{b/}	0.0	0.0	6.1
El Salvador	3.0	1.3 ^{b/}	0.6 ^{b/}	0.6	0.2	5.7
Guatemala	1.7 ^{c/}	0.9 ^{b/}	1.2 ^{b/}	0.3	0.1	4.2
Guyana	6.1	nd	nd	nd	nd	nd
Haití	0.9	nd	nd	nd	nd	nd
Honduras	3.6	2.6	0.8	0.5	0.2	7.7
Jamaica	6.6	2.8	1.2	2.1	1.1	13.8
México ^{a/}	4.3	0.7	3.4	0.0	0.0	8.4
Nicaragua	2.7	0.6	3.1	2.1	0.2	8.7
Panamá	5.7	4.2	3.8	0.5	2.8	17.0
Paraguay	1.6	0.3	1.8	0.2	0.0	3.9
Perú	3.6 ^{c/}	0.9	nd	0.3	0.0	nd
República Dominicana	1.8 ^{c/}	1.4	1.0	2.1	0.2	6.5
Trinidad y Tobago	4.1 ^{c/}	nd	nd	nd	nd	nd
Uruguay	2.2	1.2	10.1	0.1	0.2	13.8
Venezuela	5.4 ^{c/}	1.4	2.1	1.1	0.2	10.2
Promedio	3.6	1.5	3.7	0.8	0.4	10.2

- ^{a/} Subestimado por cobertura.
^{b/} 1974 Costo Seguridad Social.
^{c/} 1976 Anuario Estadístico CEPAL.
^{d/} 1975 Banco Mundial.
^{e/} Mann (1979) 1975.
^{f/} 1975.

GASTOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PDI EN LA OCED ALREDEDOR DE 1975

País	OECD (1975)					Países y Economías Internacionales (1976)					
	Cuadro 5		Cuadro 6			Cuadro 5		Cuadro 6			
	Educación	Salud	Vivienda	Otros	Total	Seg. Social	Seg. Social	Seg. Social	Seg. Social	Total	
Alemania	4.66	5.49	15.05	1.12	26.32	20.6	0.2	3.8	14.5	0.1	20.7
Australia	6.05	4.21	6.29	0.49	18.20	12.6	2.4	3.8	6.4	0.4	13.3
Austria	3.62c/b	3.47c/b	...	...	7.09	23.0	3.6	4.5	14.0	1.1	23.3
Bélgica	6.75	4.00	18.40	0.25	29.76	23.0	...	...	...	...	...
Canadá	5.91b	4.91b	9.26b	1.29b	22.40b	15.9	0.7	1.7	11.7	0.2	10.7
Chile	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Dinamarca	6.49c/b	4.22c/b	...	...	8.21	25.4	4.2	1.7	11.6	...	...
España	4.20c/b	2.10c/b	10.74b/d	...	17.26	14.2	...	...	...	...	...
Estados Unidos	4.99b	1.52b	8.57b	0.70b	16.34b	15.7	0.8	2.1	8.0	0.5	11.5
Finlandia	6.48b	5.24b	5.87b/d	1.55c/b	19.31	21.0	4.9	5.3	8.6	0.4	10.0
Francia	4.50c/b	5.57b	1.19b/d	0.27b/d	11.53	20.9	3.6	5.3	15.3	1.1	20.7
Grecia	1.87b	2.10b	...	...	11.17	11.7	2.6	2.7	8.3	0.6	14.7
Holanda	7.29	5.65b	12.91b/d	0.48b/d	26.43	29.1	7.9	0.3	25.1	1.1	34.8
Irlanda	2.45d	0.48d	7.00d	0.42d	10.42	16.7	...	...	...	...	...
Italia	5.31	7.19	16.14	0.80	29.85	19.6	4.9e	6.5e	13.0e	0.8e	25.7e
Japón	4.20	2.95	4.27	1.43	13.25	8.9	...	...	...	...	...
Luxemburgo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Malta	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Noruega	5.25c/b	1.26c/b	1.19c/b	0.10c/b	8.44	20.0	4.4	4.0	14.2	3.3	26.0
Nueva Zelanda	4.42c/b	4.95c/b	5.99b	0.42c/b	15.68	15.1	5.3	5.0	11.7	2.3	22.6
Portugal	2.02c/b	2.25c/b	...	...	4.27	...	...	...	...	...	...
Reino Unido	6.19	4.65	10.29	3.65	25.25	18.7	1.1	5.2	9.2	1.6	11.3
Suecia	5.85c	6.09c	2.05c	0.52c	16.11c	21.9	3.9	1.1	15.8	1.0	22.0
Suiza	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Turquía	0.66c/d	0.21c/d	...	0.21c/d	1.08	...	0.9f	2.1f	9.3f	0.3f	13.1f

a/ La columna total sólo es la suma de las 5 columnas anteriores, luego sólo en algunos casos es total de gastos sociales; b/ Excluye gastos en capital fijo bruto; c/ Excluye transferencias y subsidios; d/ Excluye gastos en consumo final; e/ 1975; f/ Excluye gobiernos locales.

REFERENCIAS

- ARELLANO, J.P. (1976), "Elementos para una política de vivienda social", Estudios CIEPLAN N° 5.
- BIRD, R. y de WULF, L. (1973), "Taxation and Income Distribution in Latin America", Staff Papers, November.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE, United Kingdom (1973), Economic Trades, November.
- CISA, A. (1980), "La política de vivienda en el Uruguay", mimeo, CEPAL
- DE WULF, L. (1975), "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries", Staff Papers, March.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J.P. (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, FCE
- GILLESPIE, J. (1966), The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy, Studies of the Royal Commission of Taxation N° 2.
- GOULD, F. and ROWETH, B. (1980), "Public Spending and Social Policy in the United Kingdom, 1950-1977", Journal of Social Policy, July.
- GRIMES, O. (1976), Housing for Low Income Families.
- HSIEH, D (1979), Fiscal Measures for Poverty Alleviation in the United States, ILO
- JALLADE, J.P. (1974), Public Expenditure on Education and Income Distribution in Colombia, World Bank Staff Occasional Papers N° 18.
- KLARMAN, H. (1965), The Economic of Health.
- MANN, A.J. (1979), "The Evolution of Mexico's Public Expenditure Structure 1895-1975" en Bulletin for International Fiscal Documentation, November.
- MANRIQUE, R. (1972), The Incidence of Public Expenditures in Colombia, master's thesis, Vanderbilt University.
- MUSGRAVE, R., CASE, K. and LEONARD, H. (1974), "The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits", Public Finance Quarterly, July.

- NEWHOUSE, J. and PHELPS, Ch. (1976), "New Estimates of Price and Income Elasticities of Medical Care Services", en Rosett, R. (ed.) The Role of Health Insurance in the Health Service Sector, NBER.
- OECD (1978), Public Expenditure Trends, Studies in Resource Allocation.
- PREALC (1976), Situación y perspectivas del empleo en Ecuador.
- PREALC (1980), "Creación de empleos y efecto redistributivo del gasto e inversión pública. Ecuador 1980-84", mimeo.
- REINHARDT, U.E. (1980), "Health Insurance and Cost-Containment Policies: The Experience Abroad", American Economic Review, May.
- ROSENBLUTH, G. (1979), "Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina", mimeo, CEPAL, Proyecto de Pobreza Crítica.
- RUGGLES, P. and O'HIGGINS, M. (1981), "The Distribution of Public Expenditure Among Households in the United States", The Review of Income and Wealth, June.
- SELOWSKY, M. (1979), Who Benefits from Government Expenditure?, World Bank Research Publication.
- URDANETA, L. (1980), "Effect of Public Expenditure on Income Redistribution with Special Reference to Venezuela", en The Review of Income and Wealth, March.
- URRUTIA, M. y SANDOVAL, C. (1974), "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.) Distribución del ingreso, FCE, CIEPLAN.
- WEBB, R. (1973), "Government Policy and Income Distribution in Peru, 1963-73" Discussion Paper N° 39, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- ZSCHOCK, D.K. (1979), Health Care Financing in Developing Countries, American Health Association.

PLANIFICACION SOCIAL, SUBSIDIARIEDAD
Y TEORIA ECONOMICA

Oswaldo Rosales V. h/

Introducción

Este trabajo intenta aportar algunos elementos sobre el llamado estilo subsidiario de planificación social, con particular detención en los problemas teóricos y de política económica asociados al tema de la distribución del ingreso en dicho estilo.

En la primera parte, se realiza una brevísima revisión de los diferentes estilos de planificación, poniendo el énfasis en las bases teóricas del estilo subsidiario. La revisión de la postura de teoría económica subyacente conduce a una discusión sobre el análisis de equilibrio general de tipo walrasiano y sus implicaciones distributivas.

En la segunda parte, se analiza expresamente la concepción teórica neoclásica sobre la distribución del ingreso, retomando nociones de economía del bienestar e incluyendo en la discusión el tema de los activos. Se analizan también algunas políticas propuestas por el pensamiento neoliberal, concluyendo con un listado de aseveraciones que ligan distribución, eficiencia, esquema competitivo y teoría económica.

Si bien en materia de estilos de planificación lo que más adelante se señala es, en propiedad, aplicable a los procesos generales de planificación, se encontrará que en el texto se alude constantemente a la planificación social. Se procede así para fortalecer el vínculo de lo analizado con el tema distributivo y, por ende, con las políticas sociales, ya que justamente el objetivo es analizar la subsidiariedad en las políticas sociales y sus raíces teóricas.

En momentos en que cunde la preocupación por la eficiencia en el diseño de la política económica y que sobresale la crítica a la ineficiencia que particularmente habría caracterizado a las políticas sociales, resulta conveniente dimensionar adecuadamente el concepto de eficiencia, de modo de no oscurecer el debate. Ese es básicamente el objetivo que persiguen estas líneas.

h/ El autor es funcionario del Programa de Capacitación del IILPES. Las opiniones expresadas por él en este documento son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la institución a la que está vinculado.

I. EL ESTILO SUBSIDIARIO DE PLANIFICACION SOCIAL

1. Diversidad de los estilos de planificación

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

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

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

^{1/} "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe", noviembre 1980. Documento presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, Guatemala, C.A., noviembre 1980.

^{2/} Para un examen minucioso de los estilos de planificación y de la tipología empleada, consultar el texto aludido del ILPES.

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

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

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

El llamado enfoque subsidiario se apoya en el mercado para la asignación de recursos, dejando allí radicadas las decisiones fundamentales de inversión y crecimiento, de acuerdo a las señales privadas de rentabilidad, con lo que los agentes fundamentales del proceso de inversión y crecimiento son justamente los agentes privados nacionales y extranjeros. Este privilegio al sector privado va unido a una reducción notable en el aporte del Estado al proceso de desarrollo, lo que se justifica con una eventual ineficiencia per se del sector público en la asignación de recursos. Postula asimismo una política de amplia apertura al exterior, orientando la producción interna de acuerdo a un criterio de ventajas comparativas, las más de las veces en un sentido estático y valoradas con criterio privado. ^{3/} En la medida que es el mercado la instancia fundamental de asignación de recursos, será éste el que determinará precios y cantidades, y por ende, la distribución primaria del ingreso. Como señala el documento del ILPES ya citado: "Este estilo, donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados nacionales y extranjeros, se

^{3/} Para un estudio detallado de los criterios de ventajas comparativas, y sobre la posibilidad de su utilización en economías planificadas, ver R. French-Davis, "Economía internacional. Teoría y políticas para el desarrollo", F.C.E., México, 1979, pp. 92-124.

caracteriza por el carácter subsidiario otorgado a la actividad del Estado en materia de asignación de recursos y de políticas sociales, las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo, por el papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios" (p.16).

La concepción de la planificación en este estilo, asume entonces las características de subsidiariedad. La política social es, en tal enfoque, un paliativo originado en consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o simplemente humanitarias. Si bien se supone que la erradicación de la extrema pobreza será resultado de la política económica general vigente, se reconoce la necesidad de acciones más inmediatas frente al problema. 4/

En tal sentido, se implementan políticas como la alteración de la estructura tributaria; la redefinición de subsidios para vivienda, con miras a canalizar el gasto hacia los grupos más necesitados; se modifica la composición del gasto educacional, privilegiando los niveles básicos; se reasignan los recursos en salud, dándose mayor importancia a la dotación de policlínicos perisféricos y postas rurales, así como a la instauración de programas de nutrición. 5/

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

"No existe planificación propiamente dicha de la economía...todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica, tienden precisamente a entronizar las fuerzas del mercado como motor de la actividad general." 6/

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

La idea fundamental entonces es que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos..., sin perjuicio de la necesidad de instituir urgentes mecanismos que permitan una mejora considerable de la situación actual de la población marginada". 7/ Normalmente se plantea que ello requiere de "un régimen que garantice la libertad económica, fomente y proteja la iniciativa privada", con lo que el Estado debe cumplir la función de "proteger al mercado para asegurar la libre competencia", de modo de

4/ Ver ILPES, op. cit.

5/ Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Temas de Planificación N° 3, ILPES - CEPAL, 1979, p. 178.

6/ Argentina. Respuesta a ESNPALC (Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe).

7/ República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República, Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977, p. 36.

propender a la creación de una "estructura de mercado con fuerte contenido social". 8/

2. La política social subsidiaria

En esta concepción, como hemos visto, la política económica y las metas de crecimiento juegan el papel primordial, mientras que la política social tiene una posición subordinada, muchas veces residual, orientada básicamente a paliar las consecuencias negativas originadas por el proceso de crecimiento. Subyace aquí la idea de que el logro de ciertos niveles de desarrollo implica necesariamente un costo social; aunque una vez alcanzados, se dará una difusión más o menos automática de los frutos del progreso.

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

a) El antecedente económico

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

En el marco de una economía capitalista de mercado - asumiendo competencia perfecta - se nos asegura que el mercado es capaz de lograr la eficiencia técnica y la económica. Por eficiencia técnica, se entiende que los recursos naturales y los factores productivos estarán eficientemente asignados, vale decir, allí donde sus productividades sean las mayores, cumpliéndose además con el postulado de la ocupación plena de los recursos. La eficiencia económica, por su parte, garantiza que - dada una determinada distribución del ingreso - el mercado distribuirá eficientemente la producción de bienes de acuerdo a las preferencias manifestadas en el mercado. La conjunción de ambos tipos de eficiencia da origen a una serie de relaciones marginales en el intercambio, en la sustitución de factores y en la sustitución de bienes en la producción. Es así como el mercado nos iría conduciendo a una situación de óptima asignación de recursos a la producción, de composición de la producción y de intercambio en el consumo, originando el llamado "Óptimo de Pareto", una situación descrita indirectamente como aquella en que nadie puede mejorar su posición sino a condición de empeorar la situación de bienestar de, al menos, una persona.

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

Se notará, sin embargo, que hasta ahora nada se ha señalado sobre la distribución del ingreso preveiente, pudiendo darse una situación de eficiencia técnica y económica con distintas y muy variadas distribuciones del ingreso. En particular, la situación de óptimo paretiano

8/ ALPES, "El estado de la planificación", op. cit.

puede coexistir perfectamente con una extrema concentración de la riqueza y del ingreso. Este es, sin duda, un punto interesante pues las situaciones de precios relativos, de cantidades ofrecidas demandadas responderán, en última instancia, a la distribución del ingreso y a lo mismo responderá la eficiencia en la asignación de los recursos.

b) El enfoque distributivo

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

Se postula entonces un mecanismo de transferencias financieras, incrementando el ingreso real de los más pobres y llevándolos a actuar como cualquier consumidor, incluso en la demanda de aquellos bienes considerados como "meritorios". Este procedimiento es postulado en áreas como salud, educación y vivienda, con gran confianza en la racionalidad del homo economicus y con un singular respeto a la "soberanía del consumidor". En efecto, se pretende dotar al consumidor de menores ingresos de la capacidad de compra mínima para que pueda elegir entre distintos bienes en el mercado, con lo que el estado ya no ejercería un rol "paternalista" al imponerle determinados bienes. Este enfoque de confianza en la capacidad de decisión económica del individuo - que curiosamente va normalmente aparejado con una desconfianza en la capacidad de decisión política del mismo - olvida que las insuficiencias básicas en la canasta de consumo de las familias en extrema pobreza son en bienes de tipo colectivo, como salud, educación, por ejemplo, donde predominan las externalidades, lo que debe llevar a que el sector público asuma la provisión de una oferta adecuada. Incluso más, el principio de la "soberanía del consumidor" puede llevar a serios errores en la política distributiva, debido a que "las preferencias de consumo aparentemente 'erradas' de los pobres son más bien una variable endógena determinada por los niveles de pobreza y, por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas, el problema debe abordarse en forma coordinada". 9/ Vale decir, esos hábitos de consumo distorsionados son una consecuencia fiel del estado de pobreza y no su causa; la privación económica y social de estas familias las condiciona a buscar la homogeneización social a través de las pautas de consumo. Probablemente ello explique la alta propensión relativa a la adquisición de durables que permiten el acceso a los medios de comunicación sociales a expensas, muchas veces, de insatisfacción de necesidades básicas. 10/

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

9/ Tironi, E., "Necesidades básicas y efectos del gasto público sobre los niveles de pobreza", ILPES, marzo 1980, Programa de Investigaciones, 80-20.

10/ Ibid.

Una forma de subsidio más sofisticada es aquella que se propone a base de entrega de bonos intransferibles a personas individualizadas en pobreza extrema a través de catastros comunales. Este sistema, sin duda, parece más efectivo pero de todas maneras requiere que la persona o familia internalice su situación y perciba la necesidad de dar un buen uso al bono-subsidio. De no ser así, para que la acción redistributiva tenga algún efecto, se requiere de algún mecanismo de control estatal que de todas maneras, estaría violando también la "soberanía del consumidor", transformándose en una faceta más de los bienes llamados meritorios, saliendo de la esfera que supone la plena racionalidad del consumidor.

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

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

1. Nociones básicas

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

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

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

g) la tasa de preferencia intertemporal de dos individuos debe ser la misma para cualquier activo dado." ^{11/}

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

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

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

Los procesos serían los siguientes:

- a) Ambos consumidores podrán incrementar su utilidad si continúan el intercambio pues, por ejemplo, aquel consumidor cuya tasa subjetiva de transformación de X por Y sea inferior a la objetiva, dada por la relación de precios entre ambos bienes, podrá aumentar su nivel de utilidad, deshaciéndose de algunas unidades de X a cambio de unidades adicionales de Y;
- b) la producción de cualquier bien puede aumentarse sin reducir la de ningún otro, trasladando la producción de cada bien hacia el productor de menor costo;
- c) el producto total de una cantidad dada de un factor, podrá aumentar sólo trasladando el factor hacia el productor de mayor productividad;
- d) se podría aumentar la producción si cada factor se traslada hacia el productor de menor tasa marginal de sustitución técnica de ese factor, es decir, si para un mismo nivel de producto, el productor A utiliza 3 unidades de capital y 2 de trabajo mientras que el productor B usa 3 de capital y 4 de trabajo, entonces dado que el trabajo es más productivo en A y el capital en B, si los factores se intercambiaran en esas direcciones, se podría incrementar el producto de los factores;
- e) se podría mejorar la situación del consumidor, trasladando la producción hacia aquel bien que tiene la mayor equivalencia en producción, esto es, si 3X en el consumo equivalen a 2Y, pero 3X en la producción equivalen a 4Y, entonces la producción se orientará a producir las cuatro unidades de Y antes que las tres de X;
- f) siempre que el valor del producto marginal de un factor sea mayor que su costo marginal, la remuneración competitiva, se incrementará el uso del factor hasta conseguir dicha igualdad pues el beneficio marginal superará al costo marginal de su contratación;
- g) si difieren ambas tasas intertemporales, entonces la persona de

^{11/} Boulding, K., "La economía del bienestar", en Publicaciones Docentes N° 35, ESCOLATINA, Universidad de Chile.

menor preferencia temporal por consumo presente se beneficiará al prestarla a otra de mayor preferencia presente por ese tipo de activo.

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

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

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

2. Distribución del ingreso y funciones de preferencia

La teoría económica neoclásica postula que los ingresos recibidos por quienes hacen alguna contribución al producto social, sea aportando trabajo, capital o tierra, estarán determinados por la cuantía de su aporte y por la remuneración unitaria que determine el mercado para cada factor, remuneración que estará respondiendo a las condiciones de oferta y demanda del factor. Es decir, si una persona recibe un menor flujo de ingresos por períodos que otra, ello se explicará porque aportó menos factores a la producción y/o porque el (los) factor (es) que aportó a la producción es (son) de baja remuneración relativa.

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

Lo que requeriría entonces conocerse como un dato - la distribución del ingreso -, es algo que permanentemente surge y se modifica en la búsqueda del óptimo paretiano, ya que la distribución factorial del ingreso en última instancia responde a las cantidades contratadas

de factores, a sus precios y a la distribución que exista de ellos. Pues bien, las cantidades contratadas de factores son un elemento endógeno al modelo neoclásico y, si bien, los precios de los factores son un dato para cualquier empresa competitiva, no es menos cierto que la acción conjunta de la economía en su demanda de factores, los transforma en un elemento también endógeno a la dinámica misma del sistema.

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

Walras supera lo anterior, planteando la existencia de un método de tanteo y error, donde los agentes económicos se van acercando paulatinamente a las condiciones de equilibrio, deshaciendo aquellas transacciones realizadas a "precios falsos", postergando así todas sus transacciones para el momento en que rijan los precios de equilibrio, conjunto de precios que como hemos visto en un marco competitivo y sin externalidades de ningún tipo, nos conducirá a una situación Pareto-óptima. ^{12/} Supongamos, por algún momento, que hemos superado el problema de la exogeneidad (permanentemente cuestionada) de la distribución del ingreso en el análisis clásico, y analicemos el esquema walrasiano.

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

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

^{12/} Al respecto, se ha generado un fecundo debate en orden a rescatar la importancia de las situaciones de desequilibrio en el análisis económico, óptica que permite ofrecer explicaciones bastante sólidas a muchos enigmas que el enfoque neoclásico no puede resolver. La vertiente citada de origen neo-keynesiano puede consultarse en A. Leijonhufvud: Keynes y la economía keynesiana, Ed. Alianza-Vives, Barcelona, R. Clower: The Keynesian Counter-Revolution: a Theoretical Appraisal, Ham and Brechling (eds.), Nueva York, 1965.

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

"Detrás de este enfoque está el postulado de que cada individuo ordena sus preferencias entre distintos bienes, y entre trabajo y descanso, en forma coherente e independiente. Este último supuesto se refiere a la ausencia de interdependencias entre las preferencias individuales y respecto de las situaciones de mercado, ya que de otro modo esas preferencias no podrían considerarse datos (subrayado mío). La existencia de este sistema de preferencias es necesaria también para sustentar el supuesto de la conducta maximizadora de los individuos." 13/

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

En la idea neoclásica, el antecedente último de las funciones de preferencia se refiere a diversidad de gustos, rasgos psicológicos, etc., que permiten así construir distintas escalas de preferencia, donde se puede clasificar el conjunto de los bienes en orden de predilección. En esta escala de preferencias, "todos los objetos deseados o buscados (positiva o negativamente) encontrarán su lugar. Esta escala registrará los términos en los cuales dichos bienes serán considerados, como equivalentes o preferibles, uno respecto a otro". 14/

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

"La economía como un sistema de leyes que el hombre capta, se plantea como una cuestión secundaria la relación del hombre con semejante sistema. El homo economicus se basa en la idea del sistema. El homo economicus es el hombre como parte del sistema, como elemento funcional del sistema, y como tal debe poseer

13/ Muñoz, O., "Debates sobre la teoría del capital y del crecimiento", CIEPLAN, Notas técnicas N° 6, marzo 1978.

14/ Wicksteed, P.H., "Commonsense of Political Economy", p. 33, Londres, 1933, citado por Stonier y Hague, op. cit.

los rasgos característicos que son indispensables para el funcionamiento de aquél. La hipótesis de que la ciencia de los fenómenos económicos está basada en la psicología, y de que las leyes de la economía son esencialmente un desarrollo, una precisión y una objetivación de la psicología, no hace sino aceptar acríticamente la apariencia fenoménica de la realidad y hacerla pasar por la realidad misma. La ciencia clásica ha dotado al 'hombre económico' de algunas características fundamentales, de las cuales una de las más esenciales es el racionalismo de su conducta y el egoísmo ... El egoísmo como resorte de la actividad humana sólo es válido en el ámbito de un sistema hipotético en que el hombre, al tratar de satisfacer sus intereses privados, asegura el bien de todos. Pero ¿qué es este 'bien de todos' que se presenta como resultado? Es el supuesto y la premisa ideologizada de que el capitalismo es el mejor de todos los sistemas posibles." 15/

Nuestro homus economicus es entonces aquel ser dotado de permanente racionalidad en cada una de sus decisiones, que permanentemente está evaluando costos y beneficios individuales en cada una de ellas, actualizando flujos de beneficios a una tasa de descuento apropiada y tomando así las determinaciones más apropiadas. Se requiere para ello que sistemáticamente se estén adoptando decisiones consistentes y racionales, ya que en esto de las deliberaciones, el homus economicus no se puede permitir concesiones a sentimientos o a influencias extrañas no controladas, como publicidad u otros efectos psicosociales, pues el autocontrol y el dominio de todas las variables y su oportuna integración en el computador económico, son absolutamente indispensables para enfrentar la complejidad de las transacciones económicas:

"Como ya hemos visto, un consumidor construye su escala de preferencias con independencia absoluta de los precios del mercado. El consumidor ordena las mercancías en orden de importancia, de acuerdo con el poder de éstas para satisfacer sus necesidades y antes de saber cuáles son los precios. Consideremos un ejemplo simplificado: un hombre va a una verdulería para comprar las provisiones de la semana; antes de hacer sus compras, le pedimos que nos diga las combinaciones de las varias mercancías existentes que le proporcionarían mayor satisfacción que otras, cuáles le darían menores satisfacciones y cuáles le producirían satisfacciones iguales. Nuestro consumidor será capaz de darnos una lista de las varias combinaciones posibles de los bienes agrupados en orden de importancia. Por supuesto, no podrá comprarse todas las combinaciones de bienes; cuando se entere de los precios, rechazará algunas de las combinaciones por considerar que dado su precio, no merecen la pena, pero estará en situación de decir las combinaciones de los varios bienes de la verdulería que él prefiere, cuáles no prefiere, y así sucesivamente; basándose en tal lista, que representa su escala de preferencias, hará en última instancia sus compras." 16/

15/ Kosik, K., "Dialéctica de lo concreto", p. 107, Ed. Grijalbo, México, 1967.

16/ Stonier, A. W., D. C. Hague: "Manual de teoría económica", p. 45, Ed. Aguilar, Madrid, 1966.

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

"En otras palabras, aquellas variables que debían ser explicadas por los sistemas de preferencias, como las que determinan la distribución del ingreso (por ejemplo), de hecho están ya implícitas en la determinación de las preferencias postuladas." 17/

Es decir, comprobamos al final que aquel dato exógeno que permitía el funcionamiento del modelo - las funciones de preferencia - en realidad está previamente determinado por la distribución del ingreso, en circunstancias que se nos quería convencer que la distribución del ingreso se explicaba, en última instancia, por la propia escala de preferencias.

Por supuesto, amén de estas incongruencias, cuando se inserta el modelo neoclásico en la realidad, empieza rápidamente a mostrar su débil vínculo con los problemas reales. A modo de ejemplo, la función de oferta de trabajo, deducida a partir de las preferencias entre ingreso y ocio, que nos lleva a una relación positiva entre el salario real y la cantidad de horas ofrecidas, tiene ingentes dificultades para incorporar de un modo riguroso lo acontecido con la oferta laboral de los sectores de menores ingresos en aquellos períodos de alto nivel de desempleo abierto y caída de los salarios reales. La teoría ortodoxa predice que frente a una caída del salario real, disminuye el costo de oportunidad de ocio, se aburata y, por ende, se consume más, disminuyendo la cantidad de horas ofrecidas y aumentando el consumo de ocio. La realidad porfiadamente ha reaccionado con profunda ignorancia del abecé neoclásico pues ha conlucido a un importante incremento en las horas ofrecidas, por necesidades de subsistencia, alterándose así el "dato exógeno" de las preferencias ocio-trabajo, justamente por la situación de desempleo y de bajos salarios reales predominante en el mercado. Esta situación puede ser explicada desde la óptica neoclásica como un desplazamiento de la función de oferta de trabajo, ante una variación en uno de sus parámetros, esto es, una disminución en el nivel de ingreso, dado el menor salario real. Queda en pie, sin embargo, la duda sobre la específica relación funcional entre salario y oferta de trabajo, ya que para parte importante y mayoritaria de la población, salario resulta ser sinónimo de ingreso, de suerte que la relación negativa entre ingreso y horas ofrecidas, se transforma inmediatamente en una relación negativa entre salario y horas ofrecidas, invalidando así la relación fundamental del enfoque neoclásico para

17/ Muñoz, O., op. cit.

explicar el comportamiento del empleo, por lo menos, para una fracción mayoritaria de la fuerza de trabajo y en contextos de desempleo y/o bajos ingresos.

3. Distribución del ingreso y propiedad de los activos

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

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

"Hasta cierto punto, la propiedad de activos como los bienes de capital y la tierra, es una cuestión de nacer en la familia adecuada. Si no tienes suerte, empiezas sin nada. Por supuesto, la historia no acaba aquí; la acumulación de activos por parte de los individuos a través de sus decisiones de ahorro, refleja no sólo su dotación inicial sino también sus preferencias entre el consumo actual y el consumo futuro. Por tanto, a lo largo del tiempo, la 'renta de la propiedad' (derivada de la renta de los servicios de recursos naturales y de los bienes de capital) se concentra en manos de aquellos consumidores que poseían inicialmente una gran cantidad de activos y/o aquellos que están más dispuestos a sacrificar el consumo actual por el consumo futuro. Es indudable que en una economía de propiedad privada, la disparidad de las tenencias de activos de los individuos constituye una importante fuente de desigualdad en la distribución de la renta." 18/

"La distribución observada de la riqueza no puede explicarse simplemente como el resultado del ahorro para la jubilación o de las diferencias de ingresos, así como tampoco el 1% (superior) está formado exclusivamente por individuos emprendedores. La herencia explica una fracción importante de la riqueza de este grupo superior y, en este aspecto, existe indudablemente una desigualdad de oportunidades." 19/

Resulta sorprendente entonces que un tema tan crucial en materia distributiva, tanto en el análisis de las causas de desigualdad, como en el diseño de las propias políticas redistributivas, haya sido tan

18/ Quirk, J., Microeconomía, p. 333, A. Bosh Editor, Barcelona, 1980.

19/ Atkinson, A., The Economics of Inequality, p. 212, Oxford University Press, Londres, 1975.

poco tocado en el análisis neoclásico. 20/ Este asombro es incluso planteado recientemente por connotados economistas del propio Banco Mundial:

"Los cambios en la concentración de activos han sido parte de los programas radicales de reforma social desde hace mucho tiempo, pero, curiosamente, han sido descuidados por los economistas neoclásicos, quienes se han concentrado casi exclusivamente en las cuestiones referentes a la fijación de precios relativos de los factores y el empleo. En realidad, la posibilidad de alterar los patrones de concentración de activos en el tiempo es un instrumento importante para promover objetivos distributivos." 21/

Como bien señalan estos autores, es evidente que la distribución de activos está más concentrada que la distribución del ingreso, 22/ y por lo tanto, es urgente redefinir los criterios que inspiran el análisis y las políticas distributivas y redistributivas: "El principal elemento que falta en las teorías existentes es un tratamiento explícito de la distribución de los distintos tipos de activos. Un planteamiento más general reconocería que el ingreso de cualquier grupo familiar proviene de una serie de activos: tierra, capital privado, capital humano de diferentes grados de calificación y acceso. Se puede comprender mejor la naturaleza de la determinación del ingreso de los grupos de menor ingreso, clasificando los grupos familiares según el tipo y productividad de sus activos y no centrándose solamente en los determinantes de los salarios de los distintos tipos de mano de obra." 23/

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

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

Se podría haber esperado también una mayor inquietud por incrementar la participación de los impuestos a la propiedad en la estructura tributaria. Otro elemento de política tributaria que debiera

20/ A modo de ejemplo, en el caso chileno en 1969 los ingresos fiscales por impuestos sobre herencias y donaciones representaron sólo un 0.7% de la tributación directa y un 0.23% de la tributación total. "La distribución de la carga tributaria", Foxley, A., E. Aninat y J.P. Arellano, Notas técnicas N° 1, 1977, CIEPLAN.

21/ Ahluwalia, M., "La esfera de acción de la política económica", p. 111, en Redistribución con crecimiento, Chenery, H., M. Ahluwalia y otros, Ed. Tecnos, Madrid, 1976.

22/ Ahluwalia, M. y H. Chenery, "El marco económico", en Redistribución con crecimiento, op. cit.

23/ Ibid.

haber recibido mayor atención en la perspectiva de una adecuada conjugación del binomio eficiencia-equidad, es el impuesto a las herencias y donaciones, que conforma un porcentaje ínfimo en la estructura impositiva de la región; no tiene contrapartida productiva y representa además el mecanismo institucional por excelencia para transmitir la desigualdad.

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

Nuevamente en este caso los supuestos son importantes:

"En especial, estos autores (J. Mincer y G. Becker) han tratado de ver hasta qué punto el capital humano - educación y formación- puede explicar por sí mismo las diferencias en los ingresos. A fin de centrarse en este aspecto, la teoría del capital humano en su forma más sencilla adopta estrictos supuestos sobre los demás aspectos. Se supone que el mercado de trabajo es competitivo y funciona perfectamente, de forma que el individuo elige libremente su ocupación: si desea formarse para un empleo en particular, no existen barreras para que lo haga. En segundo lugar, todo el mundo tiene las mismas oportunidades. No existen desigualdades de medio ambiente, tales como las diferencias de inteligencia, capacidad física, o herencia. Todo el mundo tiene acceso al mercado de capitales en las mismas condiciones." ^{24/}

La sola presentación de los supuestos es ya esclarecedora y no entraremos en su análisis; bástenos señalar que el test empírico ha sido poco benévolo con la teoría del capital humano. Los resultados de Mincer muestran que la educación en sí misma sólo explica el 7% de la variación en el logaritmo de los ingresos totales; ^{25/} por otro lado, un interesante trabajo fue realizado sobre la base del seguimiento a la generación de Princeton de 1942, para detectar su estructura de ingresos en 1967. ^{26/} Se trataba de una investigación pionera pues eran personas de casi la misma edad, habían sido compañeros de universidad y, en promedio, tenían niveles difícilmente más similares de "capital humano". La conclusión del estudio arrojó tal dispersión en la estructura de ingresos que el cuartil superior ganaba más de una vez y media que la mediana. Vale decir, sin duda hay otros elementos más poderosos para explicar la distribución de ingresos, no contemplados en la teoría del "capital humano".

En todo caso, lo que aquí deseábamos básicamente destacar es la gran desatención que los economistas neoclásicos prestan a los activos

^{24/} Atkinson, A., *op. cit.*, p. 10.

^{25/} Mincer, J. : "Schooling, Experience and Earnings", Columbia University Press, Nueva York, 1974.

^{26/} Rees, A.: "The Economics of Work and Pay", Harper and Row, Nueva York, 1973, p. 196 (citado en A. Atkinson, *op. cit.*)

físicos y financieros y a las políticas de transferencia de estos activos a los sectores más desposeídos o a un uso social del excedente generado por ellos.

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

4. Las políticas redistributivas neoclásicas

Parte importante de la crítica neoclásica a las políticas redistributivas se ha apoyado en la defensa de la eficiencia del sistema económico. En lo referente a la política tributaria, la oposición a los impuestos a la renta y al patrimonio se apoya en la idea de que ellos alterarán las asignaciones eficientes de factores a la producción, alejando a la economía del sendero paretiano. Las políticas de gasto redistributivo son resistidas, además de un virtual componente inflacionario, por la distorsión de las preferencias entre ocio y trabajo, en el caso de subsidios de cesantía, o lisa y llanamente porque lesionarían el principio de la "soberanía del consumidor", amén de la ineficiencia que intrínsecamente definiría a la acción económica del Estado. Cada uno de dichos enfoques - y muchos otros más - puede ser extensamente discutido y de hecho han recibido abundante atención en la literatura, pero la pregunta que nos hacemos es: ¿cuáles son las políticas distributivas que plantea entonces el enfoque neoclásico y, por extensión, las políticas sociales subsidiarias?

La búsqueda de la eficiencia, el pretendido leit motiv de la ortodoxia neoclásica, obliga a los policy maker neoclásicos a situarse en el plano de los impuestos y transferencias de suma alzada, no marginales de modo que no afecten la asignación de los recursos. Veamos como se refleja esta discusión en una política específica.

La política educacional

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

"El papel del Estado debería consistir en subvencionar no a la escuela, sino a la educación. A cada niño el poder público concedería un 'crédito educativo', cuyo valor sería igual al gasto escolar medio por alumno actualmente escolarizado. Cada escuela, tanto si es privada como si es pública, tendría su autonomía financiera y debería cubrir el conjunto de sus gastos vendiendo sus prestaciones al precio corriente. Las familias sufragarían

sus gastos de escolaridad con los bonos o cheques que les serían distribuidos por el poder público, y que siempre tendrían la libertad de completar, si así fuera, mediante una contribución personal adicional. Esos cheques serían negociables en cualquier establecimiento." 27/

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

En efecto, en primer lugar, llama la atención el monto uniforme del bono de escolaridad, principio que anula completamente la selectividad de los subsidios, principio con tanta razón defendido por los neoliberales. Más aún, si algún principio redistributivo salta a la vista es el de la regresividad, vale decir, favorecer más a quienes más tienen. Es así porque dado el valor del bono, el gasto escolar medio por alumno actualmente escolarizado, al ser entregado a las familias más pobres, sólo garantiza el acceso (en realidad, el pago de la matrícula) al tipo de educación que ese valor pueda financiar, con lo cual, considerando costos de movilización y gastos complementarios, en la práctica estará cumpliendo el mismo rol que las políticas previas criticadas por los neoliberales: garantiza el acceso gratuito a la escuela más cercana. Pero lo interesante es que dichas políticas previas nunca se plantearon explícitamente subsidiar la educación de las familias más ricas. Es cierto que en la práctica el contenido del gasto público en educación y las normas de financiamiento, tendieron a favorecer proporcionalmente a los sectores medios; sin embargo, ese fenómeno no puede ser analizado aisladamente de los procesos políticos y sociales vinculados a los sectores medios en el continente, a la incapacidad del sistema para generarles empleo productivo y a la suerte de mecanismos de alianza social con que los sectores dominantes cooptaron a los sectores medios a través del acceso subsidiado a la educación, y con ésta como un efectivo mecanismo de ascenso social, a través del ingreso a la frondosa burocracia estatal; mecanismo inevitable pues el sistema nunca hubiera deseado enfrentarse a un importante núcleo de sectores medios - profesionales e intelectuales incluidos - abandonados al desempleo, ya que ese proceso significaba la ruptura del consenso social y, en particular, la probable radicalización de los exponentes políticos de las capas medias. Sin embargo, el acceso a la educación más cara, la privada exclusiva, nunca fue subsidiado. El esquema propuesto por D. Friedman es singularmente regresivo pues ahora el poder público otorga el crédito educativo de igual valor a cada niño, con lo cual contribuye a que las familias más adineradas deban realizar un menor desembolso que antes para financiar el mismo tipo de educación, ya que el Estado les financia la diferencia.

La idea del bono tendría, sin duda, un fuerte impacto redistributivo, si éste fuera de mayor valor para las familias más pobres, de menor para sectores medios y nulo para los sectores más adinerados,

27/ Friedman, D., The Machinery of Freedom, Harper Collphon, Nueva York, 1973.

con lo cual de pasada, junto con cumplir con el objetivo redistributivo, se estaría preservando la eficiencia en el sistema de formación de precios y de asignación de recursos.

"El sistema escolar - continúa David Friedman - se parecería así a un mercado competitivo en el que los empresarios individuales se enfrentarían para ofrecer el mejor servicio posible al mejor costo. Dichos empresarios estarían motivados para contratar los mejores profesores, para incluir en su programa la enseñanza específica que reclamase su clientela (por la cual estaría dispuesta a realizar voluntariamente un mayor desembolso financiero), para acelerar la introducción de innovaciones pedagógicas más eficaces. Y cada familia tendría opción a enviar eventualmente a sus hijos a los establecimientos que más le conviniera, en función de las preferencias particulares en materia de distribución de sus recursos. Y quien prefiriese limitarse al nivel mínimo de educación impuesto por el poder público, sería libre de hacerlo; de la misma forma que el que prefiriera apretarse más el cinturón para dar una enseñanza de mejor calidad a sus hijos sería igualmente libre de comprar ese 'más' en el mercado." 28/

llama la atención cómo la propuesta neoliberal más elaborada para enfrentar el problema de la educación, sea ya desde su inicio profundamente generadora de desigualdad de oportunidades. Tal como la institución de la herencia - y la bajísima tributación que la afecta - permite mantener la concentración de los activos físicos y financieros, el sistema educacional contribuye a la reproducción del patrón de distribución de las habilidades y capacidades adquiribles por la fuerza de trabajo. Dependiendo de la modalidad de acceso a la educación, ésta puede transformarse en un elemento democratizador o que acentúe las desigualdades sociales existentes. En la propuesta del señor Friedman aparece muy clara la posibilidad de las familias de altos ingresos para optar por una enseñanza de mejor calidad para sus hijos, posibilidad que el autor citado contrasta con la de quienes prefieran limitarse al nivel mínimo de educación impuesto por el sector público. Resulta bastante obvio que si estuviéramos hablando de un mundo de igualdad de oportunidades, donde las personas tuvieran pleno conocimiento de sí mismas y de las consecuencias de su accionar, entonces en ese mundo, uno podría aceptar la tesis de Friedman de familias que prefieren un nivel mínimo de educación. Sin embargo, en el mundo real en que vivimos, dicha tesis sólo puede rechazarse por superficial y apologética: superficial porque no considera todo el entorno socio-cultural vinculado a las decisiones sobre educación, particularmente en los estratos más pobres, y apologética porque la conclusión última a que nos conduce su hipótesis, es a concebir la desigualdad de ingresos, como un producto de las distintas preferencias en las personas, justificando así las actuales distribuciones del ingreso.

En la medida que éstas son las propuestas redistributivas de los neoliberales, se está entonces en el legítimo derecho a impugnar la regresividad social que trasunta dicho enfoque. ¿O será entonces que las familias de menores recursos prefieren también limitarse al nivel mínimo de salud impuesto por el sector público? Y en aquellas zonas

28/ Friedman, D., op. cit.

en que ni siquiera se puede contar con el acceso a los servicios de salud pública, ¿deberemos entender que dichas familias prefieren no contar con policlínicos o postas de atención? La heterogeneidad en el acceso a los servicios sociales básicos es conjuntamente con la distribución de los activos, uno de los elementos claves en explicar la desigualdad en los ingresos personales y, por supuesto, la eficacia de las políticas redistributivas debe consistir en modificar dicha heterogeneidad, y no en tomarla como un dato a ser aceptado y reproducido en tanto manifestación de las "preferencias de la comunidad".

Este enfoque económico de la educación propuesto por los neoliberales, adolece además de serios errores de teoría económica, aún adoptando el propio enfoque neoclásico. Sólo considera el costo directo de la educación, sin incluir en el análisis, el costo indirecto o de oportunidad, el abecé de cualquier curso básico de teoría de precios. Como es sabido, el costo de la educación no corresponde sólo al gasto en matrículas, útiles, transporte e insumos complementarios, vale decir, el costo directo, sino que también incluye aquellos ingresos que el educando deja de percibir al optar por continuar en el sistema educacional en vez de incorporarse al mercado laboral y recibir el salario promedio para su nivel de capacitación, edad y habilidad. ^{29/} Es justamente esta causa la que permite plantear la necesidad de una política educacional redistributiva, capaz de financiar los costos directos e indirectos a las familias más pobres, conscientes además que el componente más importante de los costos - y el que mayoritariamente conduce a la deserción escolar - lo constituyen los ingresos no percibidos mientras se está estudiando. De allí que cualquier política eficiente debe contemplar prioritariamente este aspecto, si es que efectivamente se desea disminuir la desigualdad de oportunidades.

La política educacional, como componente de la planificación social debe entonces abordarse desde una perspectiva más global, sin descuidar las interrelaciones entre el sistema educacional y los parámetros sociales e institucionales que lo enmarcan.

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

Existen dos argumentos fundamentales que confirman la apreciación anterior: primero, las familias pobres enfrentan en términos relativos costos privados mayores que las familias ricas, especialmente en lo que se refiere al costo de oportunidad, es decir, el trabajo que el hijo debe dejar de hacer y por ende el ingreso que deja de percibir, como consecuencia de asistir a la escuela; segundo, los beneficios esperados de la educación primaria son menores para los estudiantes pobres que para los ricos debido a que a igualdad de niveles educacionales primarios, los pobres tienen habitualmente mayores dificultades

^{29/} Por supuesto, este efecto es menor en los primeros años de educación básica. Sin embargo, cuando se aprecian los niveles de "subempleo infantil" en el trabajo callejero, parece claro que para las familias más pobres este efecto es relevante desde el comienzo de la edad escolar.

que los ricos para obtener un buen empleo, ya que sus contactos e influencias son menores. De esta manera, la igualdad de oportunidades educacionales puede tener poco efecto sobre una mayor igualdad de las oportunidades económicas si los activos financieros y las oportunidades de empleo siguen distribuyéndose en forma no igualitaria, discriminando contra los pobres." 30/

Como lo demuestra contundentemente esta cita, la propuesta de los bonos escolares, al menos en la forma que Friedman la plantea, junto con presentar serios errores de teoría económica, contribuye a crear nuevas fuentes de desigualdad vía generación de niveles de educación socialmente estratificados. 31/

Por último, no está de más recordar, que para que un "mercado competitivo" de la educación se aproxime al paradigma parietiano deben cumplirse además otras condiciones, como por ejemplo, competencia plena en todos los mercados, 32/ transparencia de los mercados, esto es, información también plena, ausencia de economías de escala en la producción, ausencia de externalidades en la producción y el consumo y no existencia de bienes públicos. Lamentablemente, para la propuesta neoliberal, la educación es el bien público por excelencia y ello ya ha sido bastante analizado, así como el fracaso del mercado en el caso de la educación. 33/

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

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

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

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

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

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

33/ Ver Blaug, M., "An Introduction to the Economics of Education", Penguin Books, 1972.

siguen intentan, a modo de resumen, una presentación de las principales conclusiones que a nivel teórico se pueden plantear en materia de economía del bienestar:

- a) La economía competitiva nos puede conducir a un óptimo paretiano caracterizado por la presencia simultánea de eficiencia técnica y eficiencia económica;
- b) el óptimo social presupone los dos tipos anteriores de eficiencia pero incluye además una distribución del ingreso considerada socialmente justa, de acuerdo a los mecanismos institucionales de expresión.
- c) la teoría de asignación de recursos basada en el paradigma paretiano se agota en el problema de la eficiencia, siendo incapaz de resolver el problema de la justicia distributiva;
- d) la resolución de dicho problema requiere de un juicio ético expreso que, en tanto no se realice, impide elegir entre los "n" puntos probables en la frontera de utilidad, por tanto, el juicio de valor de Pareto sólo resuelve el problema de la asignación cuando la distribución del ingreso es socialmente justa;
- e) la elección del punto preciso sobre la frontera de utilidad, y por ende, de la distribución adecuada del ingreso, es una tarea que los neoclásicos dejaron a la economía del bienestar, quien ha fracasado rotundamente en la construcción de la función de bienestar social; 34/
- f) el juicio paretiano nos conduce a aquella situación de bienestar en que nadie puede mejorar su situación sino es empeorando la condición de al menos una persona, es decir, evita permanentemente el conflicto. En la medida que el conflicto es la esencia de la política económica, ya que la economía real se mueve en el plano no paretiano, las implicaciones del juicio paretiano aparecen como inservibles;
- g) conviene, no olvidar que los preceptos de asignación de recursos derivados del esquema competitivo sólo tienen validez si existe competencia generalizada, ausencia de economías de escala en la producción; inexistencia de externalidades en la producción y el consumo; inexistencia de bienes públicos y de indivisibilidades. Si se presenta cualquiera de estas transgresiones en un mercado específico, la regla precio = costo marginal en los demás mercados, ya no es expresión de eficiencia;
- h) conviene entonces restablecer la importancia y los estudios empíricos sobre el enfoque del segundo mejor (second best), 35/ enfoque que nos permite deducir que, en caso de presentarse alguna transgresión al mecanismo de competencia perfecta, ya no es conveniente seguir los dictados de asignación y precios que éste sugiere, sino por el contrario la regla de eficiencia conduciría a apartarse de las instrucciones de competencia;
- i) no existe eficiencia en el vacío. En particular, la eficiencia económica está estrechamente emparentada con la distribución del ingreso, ya que variando esta última, necesariamente se alterarán las relaciones de equilibrio-eficiencia previas, moviéndose en dirección al cambio inducido en la distribución del ingreso;

34/ Consultar K. Arrow, "Una dificultad en el concepto de bienestar social", en Arrow y Scitowsky, La economía del bienestar, F.C.E., México.

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

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

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

l) "La competencia perfecta es condición suficiente para lograr un óptimo paretiano, pero no es condición necesaria. Es absolutamente posible, teóricamente, satisfacer las condiciones necesarias en un estado socialista controlado. El socialismo 'perfecto' es exactamente tan bueno como la competencia perfecta juzgado por este criterio. Por supuesto, en el mundo real, el socialismo está lejos de ser perfecto, pero también lo está la competencia. Como ambos sistemas son capaces de lograr un óptimo paretiano en sus conceptualmente perfectas formas, la proposición relativa a la competencia perfecta no establece su superioridad." 36/

m) Finalmente, si el asunto se enfoca sin dogmatismo, hay mucho camino que recorrer en materia de distribución de ingreso y, por lo tanto, la planificación social enfrenta un gran desafío, tanto al nivel del diagnóstico y la teoría como a nivel de los instrumentos y políticas específicas de su accionar. En todo caso, el diagnóstico y las políticas neoliberales que acompañan al estilo subsidiario en la planificación social enfrentan problemas insolubles a nivel teórico y escasa eficiencia en el logro de los objetivos sociales del desarrollo.

Todo lo anterior, de manera alguna debe entenderse como una subestimación de la búsqueda de la eficiencia en las políticas sociales. Muy por el contrario, representa un alegato en pro de la eficiencia, eso sí correctamente medida y considerando los aspectos distributivos.

NOTAS Y COMENTARIOS

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Tal como lo anunciáramos en el número anterior, un Simposio Internacional sobre Políticas Sociales en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Santiago, del 12 al 16 de abril de 1982, organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y por la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El simposio tuvo como objetivo discutir la validez general de las políticas y los programas de desarrollo social actualmente vigentes ante los cambios que caracterizan a esta época.

Los debates - en los que participaron académicos, políticos y administradores sociales de América Latina y el Caribe y de fuera de la región - se centró en los siguientes temas: a) El desarrollo social en crisis; las estrategias de los 70 y su cuestionamiento; b) las grandes controversias acerca de las políticas sociales; c) alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el decenio de los 80; d) las implicaciones sociales de las políticas económicas y la dimensión económica de las políticas sociales, y e) viabilidad política del desarrollo social.

La discusión de los temas se basó en documentos solicitados a diversos especialistas en política social y constó de tres partes: i) presentación del tema por el autor; ii) participación de comentaristas especializados, quienes desarrollaron tesis alternativas a las de la ponencia principal o profundizaron en algún aspecto relevante, y iii) debate general, con la participación de los invitados.

En la ceremonia inaugural del simposio - que se realizó el lunes 12 de abril, a las 19:00 horas - intervinieron el Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Jorge Méndez Munévar; el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias; el Director Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe, Carlos Martínez Sotomayor y el Ministro Director de ODEPIAN, Brigadier General Luis Danús Covián.

De acuerdo al temario, las sesiones de trabajo se desarrollaron de la siguiente manera:

Primera sesión de trabajo, martes 13 de abril de 1982

Tema: "El desarrollo social en crisis. Las estrategias de los setenta y sus cuestionamientos".

Moderador: Antonio Ordóñez Plaja (Colombia)

Expositor: Fernando H. Cardoso (Brasil)

Comentaristas: Víctor Tokman (Argentina)

Rex Nettleford (Jamaica)

Patricia Matte Larraín (Chile)

Fernando Zumbado (Costa Rica)

Joseph Ramos (Estados Unidos)

Segunda sesión de trabajo, martes 13 de abril de 1982

Tema: "Las grandes controversias acerca de las políticas sociales".

Moderador: José Luis Roca (Bolivia)

Expositor: Rolando Franco (Uruguay)

Comentaristas: Teresa Albáñez Barnola (Venezuela)

Pedro Demo (Brasil)

Rolf Lüders (Chile)

Wolfgang Hirsch-Weber (Alemania Federal)

Rafael López Pintor (España)

Tercera sesión de trabajo, miércoles 14 de abril de 1982

Tema: "Alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el decenio de los ochenta".

Moderador: Francisco Huerta Montalvo (Ecuador)

Expositor: Carlos Martínez Sotomayor (Chile)

Comentaristas: David Tejada de Rivero (Perú)

Carlos Borsotti (Argentina)

Javier Toro Ochoa (Colombia)

Carlos Franco Cortés (Perú)

Jorge Graciarena (Argentina)

Cuarta sesión de trabajo, miércoles 14 de abril de 1982

Tema: "Las implicaciones sociales de las políticas económicas y la dimensión económica de las políticas sociales"

Moderador: José Luis Reyna (México)

Expositor: Jorge Méndez Manévar (Colombia)

Comentaristas: Louis Emmerij (Países Bajos)

A. Richard Jolly (Reino Unido)

Sergio Molina (Chile)

Pablo Baraona Urzúa (Chile)

Reynaldo Bajraj (Argentina)

Quinta sesión de trabajo, jueves 15 de abril de 1982

Tema: "Viabilidad política del desarrollo social".

Moderador: Felipe Herrera (Chile)

Expositores: Alfonso Grados Dortocini (Perú)

Vaughn Lewis (St. Lúcia, Indias Occidentales)

Comentaristas: Angel Flisfisch (Chile)

Rudolf Rezsöházy (Bélgica)

Juan Pablo Terra (Uruguay)

Edelberto Torres-Rivas (Guatemala)

Eduardo Bustelo (Argentina)

Sesión de clausura

Informe del Relator General del Simposio, Aldo E. Solari (Uruguay).

Intervención de Carlos Martínez Sotomayor (Chile).

Intervención de Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL

Intervención de Jorge Méndez Manévar, Director del ILPES.

INFOPLAN

El sistema de información para la planificación

INFOPLAN es un proyecto conjunto del CLADES 1/, ILPES 2/ y el CDC 3/ para establecer un Sistema de Información para la Planificación en América Latina y el Caribe, como un componente básico del Sistema de Coordinación y Cooperación entre Organismos de Planificación de América Latina, de conformidad con los mandatos de la Segunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Lima, Perú.

- Objetivos a mediano plazo:

Puesta en marcha de un sistema de información que permita la cooperación en materia de planificación entre los países de América Latina y el Caribe.

- Objetivos a corto plazo:

i) Creación y alimentación de bases de datos con información sobre planificación a fin de proporcionar a los países de América Latina y el Caribe información sobre el tema.

ii) Participación mediante acuerdos de países de América Latina y del Caribe en la fase experimental del sistema como una forma de la factibilidad de la futura marcha regular del sistema.

iii) Asistencia para el establecimiento y fortalecimiento de los puntos focales nacionales participantes en el sistema con el objeto de preparar las bases de una descentralización ulterior de los sistemas de información, donde el CLADES desempeñará el papel de coordinador general de las actividades de una red regional de información para la planificación.

La complejidad del proyecto, ha conducido al CLADES y al ILPES a abordarlo por etapas en la siguiente forma: una etapa muy centralizada en el CLADES durante los primeros años de actividades, y otras de descentralización progresiva como resultado de las actividades realizadas en los primeros años de funcionamiento del sistema de información.

1/ Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES).

2/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

3/ Centro de Documentación del Caribe (CDC).

Las actividades que ha desarrollado CLADES conducentes a la descentralización del sistema por medio de la creación de redes nacionales de información en planificación (Redes NAPLAN), han consistido principalmente en brindar a los países asesoría técnica para crear o reforzar su infraestructura de información en el área de la planificación y capacitación al personal de las Unidades de Información participantes en el sistema, para operar con técnicas y metodologías comunes y propias de INFOPLAN, lo que facilita el intercambio de información y hace más expedito y aprovechable los insumos nacionales y regionales frente a la demanda de información de los usuarios del sistema.

Las actividades llevadas a cabo han sido:

- Curso-Seminario Regional de Capacitación sobre la estructura y funcionamiento de INFOPLAN - 14 julio al 18 de agosto de 1980;
- Curso-Seminario Regional de Capacitación para operar el sistema INFOPLAN, 11 al 29 de mayo de 1981;
- Reunión Técnica para la organización de la Red NAPLAN en Ecuador y Panamá, octubre - noviembre de 1981;
- Reunión Técnica de Evaluación de la operación de INFOPLAN en Panamá, Honduras y Guatemala, noviembre de 1981;
- Seminario de Capacitación para operar en la Red NAPLAN e INFOPLAN en Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Colombia, Venezuela y Ecuador, mayo-junio de 1982.

CONVENIO DE COOPERACION ENTRE CODAI Y EL ILPES

En el mes de abril, el señor Gert Rosenthal, Director de la Subse de CEPAL en México, en representación del ILPES, firmó el Convenio de Cooperación entre la "Coordinadora General de Desarrollo Agroindustrial" (CODAI) de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de México y el ILPES. Este Convenio tiene como objeto fundamental el establecer un programa de intercambio de asistencia técnica y coparticipación en proyectos específicos, con países del área latinoamericana en el tema de la planificación agroindustrial. El Convenio suscrito constituye la materialización de uno de los objetivos principales del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, del cual ILPES es la Secretaría Técnica.

De acuerdo al convenio las áreas en donde la CODAI se encuentra en posibilidad de ofrecer una colaboración al resto de países son las siguientes:

- 1) Medidas y técnicas de la planeación agroindustrial.
- 2) Formulación, evaluación y seguimiento de planes de desarrollo agroindustrial a diversos niveles.
- 3) Diseño y formulación de instrumentos de política y programáticos para el desarrollo agroindustrial.
- 4) Detección, estudio y asistencia en la ejecución y operación de proyectos agroindustriales prioritarios.
- 5) Diseño de información y estadística agroindustrial.
- 6) Capacitación agroindustrial.

Por su parte, dentro del Convenio el ILPES se compromete a:

- 1) Promover el establecimiento de acuerdos de cooperación horizontal en planeación agroindustrial entre CODAI y otros organismos similares en América Latina.

- 2) Procurar y poner a disposición de CODAI y de los organismos de planificación interesados, la información acerca de las modalidades técnicas y financieras de los acuerdos de cooperación horizontal.

- 3) Proporcionar la cooperación técnica que requiera CODAI y los organismos de planificación interesados para el establecimiento y la ejecución de sus acuerdos de cooperación en planeación agroindustrial.

En cumplimiento de los objetivos del Convenio suscrito, durante los días 19 y 20 de abril, se celebró en la ciudad de Quito, Ecuador, una reunión entre autoridades del Gobierno mexicano y autoridades del Gobierno ecuatoriano con el objeto de identificar las áreas de cooperación y acciones prioritarias para poner en marcha en forma pionera el Convenio mencionado. Acciones similares se breveen con otros países de la región con el propósito de establecer un proyecto de características regionales. Además, se contempla utilizar para su ejecución programas como los del CT/INTRA que auspicia el BID.

SERVICIOS RECIENTES DE ASESORIA

1. Colombia

El Proyecto sobre Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, continuará durante 1982 sus actividades de asesoría, capacitación y cooperación horizontal.

Se han identificado varias áreas para las actividades de asesoramiento:

i) políticas y mecanismos para la organización y operación del Area Metropolitana de Cali;

ii) políticas e instrumentos para el ordenamiento territorial y usos del suelo de Cali y del area metropolitana de Cali;

iii) presupuesto por programas, y

iv) actividades relacionadas con el análisis del transporte rápido masivo.

La cooperación horizontal se centró en los aspectos relacionados con la adopción y puesta en marcha del sistema Graff y al análisis de los términos de referencia preparados por la Alcaldía de Cali para el futuro establecimiento del área metropolitana.

2. Ecuador

Se continuó con el proyecto de Asesoría a la Comisión de Estudios para el desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) destinado a la elaboración de un Plan Regional para el desarrollo de la Cuenca del Río Guayas. Esta cooperación está enmarcada dentro de un Convenio firmado entre la CEDEGE y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El proyecto se compone de tres fases: una de diagnóstico que se inició en julio de 1981 y finalizó en abril de 1982. Una segunda corresponde a un plan de acciones inmediatas vinculadas con la construcción de la represa de DAULE-PERIPA, el trasvase de agua a la península de Santa Helena y otros macroproyectos de CEDEGE. La tercera fase corresponde a la formulación de un plan de desarrollo regional con énfasis en la identificación de proyectos complementarios y recomendaciones de acción en los aspectos institucionales y de financiamiento.

3. Haití

En cumplimiento del Convenio suscrito entre la Secretaría de Estado del Plan de Haití (SEP) y el ILPES y dentro del marco del Convenio SEP/BID, continuó la cooperación en: el análisis de la situación actual de la organización y funcionamiento del sistema nacional de planificación y de proyectos.

La implementación del Plan de Mediano Plazo, a través de:

- i) preparación de un programa de inversiones;
- ii) formulación y puesta en marcha de los programas y proyectos.

El control y evaluación del Plan de Mediano Plazo, a través de:

- i) diseño de sistemas y técnicas de evaluación de programas y proyectos;
- ii) diseño de mecanismos de control y reajuste del Plan;
- iii) entrenamiento en servicio de los técnicos locales.

4. Estado de Piauí

En respuesta a la solicitud formulada por la Secretaría de Planificación de Piauí (Brasil), con relación al establecimiento de un proyecto de cooperación técnica para perfeccionar y consolidar el Sistema de Planificación Estadual, durante el mes de mayo viajé a dicho Estado un grupo de expertos del ILPES con el propósito de adelantar en la primera fase del proyecto las siguientes actividades:

1) Programación detallada de la asistencia técnica a proporcionar en el período 1982-1983.

2) Análisis preliminar de la información y estudios estaduais, regionales y nacionales para la elaboración del diagnóstico y estrategia de desarrollo del Estado de Piauí.

3) Preparación en el terreno de los equipos nacionales en las áreas de: programación global, métodos cuantitativos, programación industrial, planificación social, planificación del sector público y cuentas estaduais.

PRIMERA REUNION TECNICA SOBRE COMPATIBILIZACION ENTRE POLITICAS
ECONOMICAS DE CORTO PLAZO Y PLANES Y ESTRATEGIAS DE MEDIANO
Y LARGO PLAZO

1. De acuerdo al mandato asignado al ILPES por la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, celebrada en Ciudad de Guatemala, en noviembre de 1980, se realizó en Caracas, entre el 1 y 2 de abril de este año, la primera reunión técnica sobre políticas de compatibilización, convocada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y en respuesta a la cordial invitación de las autoridades de Planificación de Venezuela, especialmente de la Ministro de Estado, Jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), Dra. Maritza Izaguirre.

En esta reunión técnica del proyecto participaron altas autoridades de los organismos de planificación nacional de Costa Rica, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela, expertos regionales del área de compatibilización de políticas y funcionarios del ILPES.

2. Como es sabido, los acontecimientos económicos coyunturales, internos y externos, suelen crear fuertes presiones para la formulación y ejecución de la política económica de corto plazo y, asimismo, tienden a limitar la relevancia y validez de la planificación de más largo plazo. En función de esto, los señores Ministros asistentes a la III Conferencia aconsejaron al ILPES efectuar una investigación sobre el tema, basado en análisis de casos nacionales realizados por funcionarios de los organismos de planificación de los propios países y recurrir a la utilización de modelos de compatibilización utilizando la experiencia acumulada en América Latina. El ILPES, cumpliendo con el mandato, diseñó una investigación cuya metodología se basó en los aportes nacionales precitados, organizó una reunión técnica y puso a su disposición una guía de metodología de trabajo y los antecedentes necesarios para llegar a identificar aquellas áreas y situaciones que más típicamente dan origen a eventuales incompatibilidades entre la programación económica de corto, mediano y largo plazo. Ello resultaba importante para elaborar las respectivas monografías nacionales con características metodológicas relativamente homogéneas que facilitaron su posterior comparación y consideración conjunta para extraer conclusiones de validez más general.

3. Los principales temas discutidos en la reunión fueron: el estado de la investigación, presentado en la sesión inaugural por el Director del Programa de Investigaciones del ILPES, un esquema de estructura para la elaboración de las monografías nacionales y la propuesta metodológica respectiva, compuesta de dos partes: a) estructura (formato, período, información estadística, técnicas de análisis, aspectos institucionales,

etc.) y b) contenido (consideración de los temas y preguntas listadas en la Guía Metodológica).

Es importante resaltar que el esquema de estructura y la Guía Metodológica, constituyen documentos de apoyo que sugieren a los países participantes un marco general de referencia con el objeto de obtener la mayor homogeneidad en los trabajos que se realizarán. En este sentido, las diversas monografías podrán incluir aspectos no considerados en los documentos generales cuando el caso de cada país así lo amerite. Tras un fructífero intercambio de ideas, se adoptó una versión definitiva de la estructura de las monografías y la Guía Metodológica.

4. De acuerdo al calendario de la investigación en curso, los próximos pasos están orientados a realizar los estudios nacionales y la elaboración de la monografía (tres meses a partir de abril); al análisis de las experiencias de fuera de la región (dos meses); al análisis comparativo y un eventual seminario técnico final (dos meses a partir de julio) y a la elaboración de un documento e informes a la IV Conferencia de Ministros (un mes a partir de septiembre de 1982).

Lista de participantes

Costa Rica

Dr. Edwin Ramírez, Subdirector de la División de Planificación Global de OFIPLAN.

Guatemala

Dr. José S. Samayoa, Consultor de SEGEPLAN.

México

Dr. Eduardo Andere, Subdirector de Planeación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dr. Miguel Ayala, Subdirector de Política Económica de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Uruguay

Dr. Alejandro Ramos, Subdirector de División de Planeamiento de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión.

Venezuela

Dr. Fernando Hernández, Director de Planificación Global de CORDIPLAN.

Dr. Luis Supelano, Director de Planificación del Sector Público de CORDIPLAN.

Dr. Domingo Fontiveros, Director de Planificación y Política Económica de CORDIPLAN.

Dr. Nelson Segarra, Asesor de CORDIPLAN.

Naciones Unidas

Dr. Jorge Méndez M., Director del ILPES, Sistema CEPAL

Dr. Reynaldo F. Bajraj, Director Programa de Investigaciones del ILPES, Sistema CEPAL

Dr. Roberto Zahler, Economista Programa de Investigaciones del ILPES,
Sistema CEPAL

Invitados

Dr. Miguel Maldonado, Asesor de COMDIPLAN de Venezuela

Dr. Jorge Trebino, Asesor de CORDIPLAN de Venezuela

CURSO INTENSIVO DE PLANIFICACION AGRICOLA, HONDURAS

El ILPES, la Secretaría de Recursos Naturales y el Consejo Superior de Planificación Nacional (CONSUPLANE) de Honduras con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) organizaron este curso en Tegucigalpa, del 1 de marzo al 30 de abril.

Este curso tuvo por finalidad lo siguiente:

- Permitir la reflexión conjunta de los participantes sobre la visión global de los principales elementos del desarrollo rural y agropecuario, así como de la política planificada de desarrollo, tanto en sus aspectos teóricos como en sus aspectos prácticos como en sus connotaciones dentro de la realidad latinoamericana y, en particular, de Honduras.

- Adiestrar y ejercitar a los participantes en cuanto al uso de instrumentos y técnicas de la planificación agropecuaria, tanto a nivel central como regional, a fin de capacitarlos para la participación activa en la concepción, diseño e implementación de los mecanismos que permitan el cumplimiento de las actividades de conducción de proceso de desarrollo agropecuario.

El contenido del curso abarcó los siguientes aspectos: El Sistema Económico, Desarrollo Económico, Planificación y Política Económica, Desarrollo y Planificación Agrícola Global y Regional, Diagnóstico y Políticas Agrícolas, Formulación de Planes, Programas y Proyectos, Planificación Operativa y Control de Ejecución.

El desarrollo de estos temas se hizo con funcionarios de las instituciones organizadoras con la colaboración de CEPAL, México y el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, además de algunos profesores contratados especialmente para este efecto.

Asistieron a este curso, 34 profesionales procedentes de Ministerios, Institutos estatales especializados y universidades.

CURSO-TALLER SOBRE ASPECTOS OPERATIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL GUAYAS

El ILPEP y la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas y Península Santa Elena (CEDEGE) dentro de un Convenio de Cooperación Técnica que tiene como finalidad elaborar un Plan de Desarrollo Regional Integral, contempla la formación y preparación técnica de un equipo de funcionarios para abordar la actividad de planificación emanada del trabajo, objeto del convenio. En ese contexto, se organizó el referido curso en Guayaquil, Ecuador, del 10 de mayo al 18 de junio, el que tuvo por finalidad:

- ofrecer elementos conceptuales y metodológicos que respaldan la planificación y discutir su aplicación al trabajo en el que se inserta;
- orientar la aplicación de los elementos presentados en el curso a la obtención de insumos útiles para el desarrollo futuro del proyecto;
- proyectar las actividades del Convenio hacia otras instituciones vinculadas a la actividad planificadora de la región.

Este curso abordó temas relativos a la Teoría de la Planificación, Planificación en Ecuador, Metodología de Planificación Regional, Experiencia de Diagnóstico Regional, Programas Integrados de Desarrollo, Desarrollo Rural Integrado, Manejo de Subcuencas y Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Cabe destacar que para el desarrollo de algunos de esos temas se contó con la colaboración del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado (SEDRI) del Ecuador, además de la participación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), Cali, Colombia.

Participaron en este curso, 26 profesionales procedentes de organismos regionales de planificación, instituciones y programas especializados de investigación y bancos de fomento.

AGRICULTURA Y ALIMENTACION

EVOLUCION Y TRANSFORMACIONES MAS RECIENTES EN AMERICA LATINA

Luis López Cordovez */

En este trabajo se examinan los principales aspectos de la evolución y de las transformaciones recientes de la agricultura y alimentación de los países latinoamericanos, y se pretende además ofrecer una apretada visión de conjunto, a pesar de las limitaciones derivadas de información insuficiente y a veces parcial.

Para el análisis efectuado se han tenido en cuenta algunos aspectos relevantes del nuevo marco agrícola mundial que influyeron en grado diverso en el comportamiento de las agriculturas nacionales.

La agricultura regional presenta una combinación de progresos resultantes del aprovechamiento -a veces parcial- de sus potencialidades y de problemas no resueltos, que podrían estarse agravando. De todos modos, el progreso económico es evidente, ya que sus dimensiones aumentaron en 1.4 veces durante la década de los años setenta. Su avance técnico es notorio y al mismo tiempo diferenciado. Ambos se han sustentado tanto en los estímulos derivados de las políticas públicas como de condiciones atractivas -aunque selectivas- de mercados en expansión. La formación acelerada de capital en las unidades productivas empresariales hizo posible gran parte de la expansión productiva lograda. La coexistencia de ese progreso material junto a la persistencia de la pobreza rural constituye el rasgo negativo más notable del agro latinoamericano.

*/ Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA. PERSPECTIVAS HASTA FINES DE SIGLO

Nurum Islam */

Sólo un aumento sostenido y prolongado de la producción de alimentos y productos agrícolas puede conducir a la solución del problema de la seguridad alimentaria, que destaca cada vez más como uno de los principales desafíos económicos a escala mundial. Desde este punto de vista, la evolución reciente del conjunto de América Latina no ha sido satisfactorio, pues en muchos países el aumento de la oferta no equiparó al de la demanda, impulsada por el crecimiento de la población y del ingreso. Por esta razón, y en términos generales, se redujo la autosuficiencia de la región en materia de productos agrícolas a la par que subsisten los pertinaces problemas del desempleo y subempleo agrícolas y de la subnutrición.

La perduración de las tendencias pasadas significaría el agravamiento de estos problemas, por lo que el autor sostiene que es necesario modificarlas ampliando de manera significativa el área cultivable, mejorando los rendimientos, reduciendo relativamente las importaciones agrícolas -para lo cual se debe sustituir importaciones y producir excedentes exportables- y realizando ciertos cambios en las políticas y en las instituciones. Estos últimos los divide en dos ámbitos. Por un lado, los orientados a aumentar la producción, entre los que destaca el uso adecuado de las políticas macroeconómicas, de impuestos, precios, cambiaria y de crédito, y el fomento de la educación, la extensión y la capacitación; todo ello dentro de una estrategia de desarrollo agrícola y rural. Por otro, los que procuran que los beneficios del desarrollo lleguen de manera equitativa a todos los grupos sociales y a todas las regiones; en este sentido, subraya la necesidad de prestar una atención especial a los pequeños agricultores para aumentar su productividad, su producción y su nivel de vida, lo que en algunas situaciones puede requerir cambios en el régimen de tenencia de la tierra. Sin embargo, esta distribución equitativa de los beneficios del desarrollo requiere a su vez que la población rural se organice y exprese sus demandas, participando de manera plena en el proceso decisorio; sólo una mayor participación popular en las decisiones fundamentales podrá garantizar la realización de los necesarios cambios de estructura y el acceso equitativo al bienestar.

*/ Subdirector General de la FAO, Departamento de Política Económica y Social.

CAPITALISMO Y POBLACION EN EL AGRO LATINOAMERICANO
-Tendencias y problemas recientes-

Carmen A. Miró y Daniel Rodríguez */

Sobre la base de un conjunto de investigaciones empíricas los autores exploran la relación entre estructura agraria y población. Después de una introducción en la que presentan su orientación teórica y metodológica, caracterizan las tendencias actuales de los cambios en la estructura agraria, entre los que destaca la 'intensificación' del proceso de penetración de las formas capitalistas en el agro.

Después de subrayar y demostrar que este proceso adopta una variedad de formas en distintos países y regiones -y, por lo tanto, son peligrosas las generalizaciones apresuradas- describen las relaciones entre el mismo y algunas variables demográficas, en especial la fecundidad y las migraciones.

En la parte final sintetizan sus ideas y esbozan los lineamientos que deberían servir a los futuros estudios sobre el tema. En este sentido insisten en que entre estructura agraria y población existe una interrelación dinámica de mutua influencia, y que los cambios demográficos no deben ser vistos como una consecuencia directa de los económicos. De todos modos, al estudiar los comportamientos demográficos debe recordarse que ellos cobran sentido, en parte, porque se llevan a cabo en el contexto que brindan estilos de desarrollo que generan excedentes de fuerza de trabajo ante los cuales los sectores excluidos responden con 'estrategias de supervivencia' en las que aquellos comportamientos juegan un papel principal.

*/ Ex Secretaria Ejecutiva del Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL) e Investigador de la Secretaría Ejecutiva de PISPAL, respectivamente.

LA AGRICULTURA CAMPESINA EN AMERICA LATINA
-Situaciones y tendencias-

Emiliano Ortega*/

Durante los últimos años se ha prestado creciente atención a las transformaciones ocurridas en el medio rural y en particular a las relativas al campesinado latinoamericano.

El fenómeno campesino continúa estando presente en la mayor parte de los países de la región. Las familias campesinas que trabajan unidades agrícolas de dimensiones reducidas representan una porción significativa de la población latinoamericana. Su papel en el funcionamiento de la agricultura y de la economía es importante. Su contribución a la producción y a los mercados de alimentos también es significativa, al igual que su participación en los mercados de mano de obra.

El campesino no está desligado o aislado del conjunto social. Los procesos de integración no sólo en el orden físico, sino en el económico y en el cultural hacen que la exclusión u omisión de la realidad campesina distorsione la comprensión de fenómenos sociales de orden general.

Este trabajo tiene el propósito de entregar algunos antecedentes tomados de la experiencia campesina latinoamericana que ilustran las situaciones y tendencias antes indicadas.

*/ Funcionario de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

PRINCIPALES ENFOQUES SOBRE LA ECONOMIA CAMPESINA

Klaus Heyning */

Los grandes problemas de los países latinoamericanos que tienen sus manifestaciones más agudas en la pobreza, la desnutrición y en el desempleo y subempleo de una parte importante de la población, hacía imperativo repensar el papel de la agricultura dentro del proceso de desarrollo. A pesar de la acelerada urbanización y de la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario en la generación del producto nacional, este sector sigue ocupando un lugar estratégico en la mayoría de los países de América Latina. Después de una fase de casi exclusiva atención a los medianos y grandes productores, en los últimos años el debate intelectual se ha concentrado particularmente en los pequeños productores, con limitado acceso a la tierra y a los demás recursos productivos, y que para su sustento dependen en su mayor parte de la mano de obra familiar. Los principales temas de discusión se refieren al funcionamiento y la lógica de la producción familiar agrícola, como así también su significado y perspectiva dentro de los estilos de desarrollo vigentes en la región; sin embargo, a pesar de la actualidad del debate, muchos de los argumentos utilizados se basan, explícita o implícitamente, en enfoques o teorías desarrolladas en Rusia a comienzos de siglo.

Este artículo quiere ofrecer una breve síntesis crítica de los principales enfoques sobre los campesinos, agrupándolos en enfoques antropológicos, enfoques modernizantes o neoclásicos, enfoques marxistas, la teoría de la economía campesina de Chayanov y algunos aspectos del debate contemporáneo en América Latina. En la parte final presenta algunas observaciones con el propósito de ofrecer elementos que permitan orientar futuros trabajos sobre la agricultura campesina.

*/ Funcionario de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

EL CAMPESINADO EN AMERICA LATINA
- Una aproximación teórica-

Raúl Brignol y Jaime Crispi */

Es propósito de este artículo analizar el papel que juegan las formas campesinas de producción en el proceso de acumulación capitalista en América Latina y evaluar sus perspectivas.

La primera parte sitúa al campesino latinoamericano en el contexto de un capitalismo dependiente y menos desarrollado que el de los centros, en un período cuando el capital está penetrando con gran fuerza en el campo.

La segunda enuncia un conjunto de criterios que permiten definir qué se entiende por unidades campesinas, referidos tanto a la naturaleza de tales unidades como a su dinámica en el marco de una formación social concreta.

La tercera centra el análisis en el papel del campesinado en América Latina. Para ello, discute la lógica de funcionamiento de las unidades campesinas y sus formas de resistir la desintegración; estudia el papel que juegan las diferentes fracciones del capital en su relación con el campesinado; y examina cómo el Estado evita la destrucción de las formas campesinas de producción debido al papel que ellas juegan en la expansión del sistema capitalista.

Finalmente, la cuarta, a modo de conclusión, plantea dos hipótesis para orientar posteriores investigaciones. La primera enfatiza la persistencia del campesinado como producto de la complementariedad que éste tiene para la expansión del capitalismo, mientras que la segunda sostiene que las formas campesinas de producción en América Latina no son uniformes y que ellas dependen de las condiciones específicas en las cuales el campesinado está ubicado.

*/ Funcionario de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y Ex Consultor de la misma, respectivamente.

CLASE Y CULTURA EN LA TRANSFORMACION DEL CAMPESINADO

John W. Durston */

El principal objetivo que el autor persigue en este trabajo consiste en demostrar que el campesinado, además de constituir una categoría de productores agrícolas, reúne las condiciones necesarias para ser considerado una clase social. Gran parte del comportamiento económico típicamente campesino se debe, en el fondo, a las relaciones socio-económicas que mantiene con otras clases más poderosas, pues ellas son las que limitan su acceso a casi todos los insumos productivos y facilitan la transferencia involuntaria de una parte de los recursos que genera hacia otros sectores de la sociedad.

Como clase social el campesinado también posee una subcultura propia, que refuerza y cimienta sus propias instituciones sociales. La familia extendida, la red de reciprocidad social y la comunidad rural constituyen mecanismos para defenderse o adaptarse a las restricciones y exigencias impuestas por otros grupos, y si posee sistemas particulares de creencias, valores y prestigio ellos no implican la existencia de una racionalidad distinta en el campesinado. Este conjunto de particularidades socio-culturales revela la necesidad de un concepto amplio de racionalidad, que abarque los valores culturales y las relaciones sociales, para entender mejor el comportamiento económico del campesinado, y constituyen elementos imprescindibles para conocer las causas de su perduración actual en el marco de la 'modernización' de la estructura rural y de los mecanismos sociales de apropiación del excedente.

*/ Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones del ILPES pídalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de
Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago de Chile

