

Economía de las Políticas Sociales

Carlos Parodi Trece



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

ECONOMÍA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Carlos Parodi Trece

1a. edición: mayo 1997

Diseño de la carátula: Rafael Romero Pinillos

I.S.B.N.: 9972-603-06-7

BUP-CENDI

Parodi Trece, Carlos

Economía de las políticas sociales. — Lima Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1997. (Biblioteca Universitaria)

/POLÍTICA SOCIAL/POBREZA/DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO/
GASTOS SOCIALES/AJUSTE ESTRUCTURAL/EDUCACIÓN/
SALUD/PERÚ/

304(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE: POLÍTICAS SOCIALES, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS	19
I. Políticas sociales	21
1. ¿Qué son las políticas sociales?	23
2. Modelos de desarrollo y rol de las políticas sociales	25
3. Políticas sociales: la visión tradicional y el nuevo enfoque	28
4. ¿Cómo se clasifican las políticas sociales?	35
II. Pobreza	39
1. Distintos conceptos de pobreza	41
2. Medición de la pobreza: consideraciones generales	43
2.1 La elección del indicador apropiado	43
2.2 El enfoque de las necesidades básicas insatisfechas .	45
2.3 El aporte de Amartya Sen	47
3. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores	49
3.1 La medición del nivel de vida	50
3.2 Líneas de pobreza	51
3.3 Medidas de la pobreza absoluta	56
3.3.1 El índice de recuento	56

3.3.2	La brecha de la pobreza	57
3.3.3	El indicador de Sen	57
3.3.4	El índice Foster-Greer-Thorbckco	60
3.4	Medidas de la pobreza relativa	62
4.	Condicionantes de la pobreza	63
5.	La relación entre crecimiento económico y pobreza:	
	teoría y evidencia empírica	64
5.1	Políticas sociales y política económica	64
5.2	La evidencia empírica: principales estudios , . . .	6 7
5.3	El desarrollo económico: los avances teóricos	. 77
5.3.1	Primera etapa: el desarrollo como crecimiento	. 73
5.3.2	Segunda etapa: la incorporación de objetivos	
sociales al desarrollo		83
5.3.3	Enfoque de las necesidades básicas	
insatisfechas		88
5.4	Las vinculaciones entre desarrollo económico	
y desarrollo social		94
6.	Estrategias de reducción de la pobreza	98
6.1	Tipos de estrategias	98
6.2	Los principios básicos	104
III.	Desigualdad y distribución de ingresos	107
1.	La relación entre pobreza y distribución de ingresos . .	109
2.	Sobre el concepto de "desigualdad"	110
3.	¿Cómo se origina una distribución de ingresos?	112
3.1	La distribución funcional de ingresos	112
3.2	La distribución personal de ingresos	114
4.	Medidas de la desigualdad de ingresos	116
4.1	Medidas absolutas	118
4.2	Medidas relativas	120
4.3	Axiomas de desigualdad	122
4.4	El campo de variación	124
4.5	La desviación media relativa	125

4.6	La variancia y el coeficiente de variación.....	127
4.7	Variancia de los logaritmos del ingreso	128
4.8	El coeficiente de Gini	129
4.9	La medida de entropía de Theil	133
4.10	La medida de Atkinson	134
4.11	La información estadística y las medidas de desigualdad: algunas precisiones	135
5.	Teorías de la distribución de ingresos	137
5.1	De acuerdo con el enfoque utilizado	137
5.1.1	El enfoque normativo	137
5.1.2	El enfoque positivo	141
5.2	De acuerdo con la distribución utilizada	144
5.2.1	Teorías de la distribución funcional de ingresos	144
5.2.2	Teorías de la distribución personal de ingresos	147
6.	Eficiencia <i>versus</i> equidad	152
7.	¿Por qué redistribuir?	153
8.	¿Cómo escoger la distribución justa?	156
8.1	Criterios basados en la dotación: el aporte de Nozick	157
8.2	Criterios utilitaristas	158
8.3	Criterios mixtos: el aporte de Rawls . . . !.....	160
9.	Eficiencia y redistribución de ingresos	163
10.	La relación entre crecimiento y distribución de ingresos: teoría y evidencia empírica	165
10.1	El aporte de Simón Kuznets	165
10.2	Principales estudios empíricos	168
10.3	Efectos de la desigualdad de ingresos sobre el crecimiento	178
11.	Estrategias redistributivas	183

**SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS SOCIALES: DISEÑO,
ROLES Y TEMAS EN LA NUEVA AGENDA 189**

**IV. Los programas de ajuste estructural y el rol compensador de
las políticas sociales 191**

1. Consideraciones generales 193
2. La relación entre estabilización y ajuste estructural . 193
3. Efectos de un programa de ajuste estructural 198
4. Efectos sobre los pobres 200
5. La oposición a las reformas 205
6. ¿Cómo compensar el costo social del ajuste?; el rol de
los programas de compensación social..... 206
7. El caso peruano: FONCODES 213
8. La propuesta de la UNICEF: el ajuste con rostro humano . . 215

**V. La focalización como instrumento de las políticas
sociales 219**

1. ¿Qué es y por qué focalizar? 221
2. ¿Cuándo y para qué focalizar? 223
3. Dificultades de la focalización 225
4. ¿Cómo focalizar? 226
5. Algunas experiencias de focalización 232

VI. Gasto social y provisión de servicios sociales235

1. Consideraciones generales 237

2. El gasto social: definiciones, eficiencia y equidad	238
3. Provisión de los servicios sociales: ¿Estado, mercado o ambos?	241
4. Fallas del mercado: efectos sobre la cantidad producida	246
5. Fallas del mercado: efectos sobre la calidad	248
6. Fallas del mercado: efectos sobre la distribución	249
7. Recuperación de costos en los servicios sociales	250
8. Hacia la combinación óptima sector público/sector privado: 253 la importancia de los aspectos institucionales	253
VII. La descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales	259
1. ¿Qué es la descentralización fiscal?	261
2. Funciones del gobierno	263
3. Principios de descentralización: ¿por qué y qué descentralizar?	264
4. La estructura de un gobierno local	270
5. El financiamiento de la descentralización	271
6. Impuestos y transferencias intergubernamentales	274
7. Conclusiones tentativas	277
VIII. Evaluación de las políticas sociales	279
1. ¿Por qué evaluar las políticas sociales?	281
2. Aspectos conceptuales de la evaluación	283

3.	Tipos de evaluación	284
3.1	En función del momento en que se realiza	284
3.2	En función de quién realiza la evaluación	286
4.	Mecanismos de evaluación	287
4.1	El análisis costo-beneficio	287
4.2	El análisis costo-efectividad	288
4.3	El análisis de impacto	289
4.4	El análisis costo-impacto	295
IX.	Educación y políticas sociales	297
1.	Consideraciones generales	299
2.	La educación como inversión .	300
3.	Tasas de retorno de la educación.....	302
4.	Los indicadores	304
4.1	Medidas de acceso o cobertura	304
4.2	Medidas de progreso educacional	305
5.	Educación y distribución de ingresos	306
6.	La educación: ¿aumenta la productividad o sólo señaliza?	307
7.	La provisión de educación: ¿Estado, mercado o ambos?	308
8.	La recuperación de costos	313
9.	La transferencia de los recursos dentro del sistema educacional	316
10.	La descentralización de la educación	318
X.	Salud y políticas sociales	323
1.	Generalidades	325

2.	Características del mercado de cuidados médicos	327
2.1	Naturaleza de la demanda.....	327
2.2	Comportamiento esperado de los médicos	328
2.3	Producto incierto	329
2.4	Naturaleza de la oferta	329
2.5	Políticas de precios	329
3.	El mercado de cuidados médicos y el análisis económico	329
4.	Organización de un sistema de salud	332
4.1	La transferencia de recursos dentro del sistema . . .	336
5.	Seguros de salud	338
6.	Control de costos en el mercado de cuidados de salud . . .	342
7.	Algunas precisiones	345
8.	Descentralización en el sector salud	346
9.	El aporte de la economía a la salud	349
	BIBLIOGRAFÍA	350

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, la década de los noventa ha marcado un punto de inflexión en las estrategias de desarrollo de América Latina. Perú no ha estado ajeno a esta tendencia, pues luego de una década de profundos desequilibrios macroeconómicos, originados tanto por factores internos como externos, se ha implementado un programa de estabilización, seguido por uno de reformas estructurales, el mismo que tiene como objetivo sentar las bases para un crecimiento autosostenido en un marco general de modernización y competencia, basado en el mercado como principal asignador de recursos. En este nuevo esquema, el sector privado adquiere un rol preponderante, como motor del crecimiento económico.

Sin embargo, crecimiento y desarrollo económico no son dimensiones equivalentes. El primero es requisito necesario (pero no suficiente) para el segundo. El desarrollo se relaciona con el bienestar de la población y se expresa no sólo en indicadores económicos -como comportamiento de la inflación y las tendencias del Producto Bruto Interno-, sino adicionalmente con indicadores sociales como pobreza, distribución de ingresos, tasas de mortalidad infantil, cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud, agua potable, etc. En otras palabras, el desarrollo tiene una dimensión humana.

¿Y cómo se vincula lo anterior con las políticas sociales? Dar respuesta a esta interrogante supone definir los objetivos de las políticas sociales, los que básicamente se resumen en la igualación de oportunidades mediante la eliminación de la pobreza. Inmersos en este objetivo general, se encuentran múltiples temas: definir los nuevos roles del sector privado y del sector público; clarificar el rol de las políticas en función del contexto (no es lo mismo, por ejemplo, diseñarlas en un entorno de ajuste que en uno de crecimiento); buscar la eficiencia de la inversión social sin atentar contra la equidad; entre otros. Tradicional-

mente, la predominancia de Estados centralistas ha llevado a pensar en un gobierno central que asuma los roles de financiamiento y provisión de los servicios sociales; no obstante, la típica restricción de recursos, combinada con la falta de incentivos para que el sector público lleve a cabo su tarea adecuadamente, ha llevado a repensar las políticas sociales. Éstas también tienen que ser objeto de "reformas estructurales"; es así como se agregan nuevos temas al análisis de dichas políticas, como la descentralización, la focalización, la provisión privada de servicios sociales, el cuestionamiento del modo en que el Estado transfiere los recursos al interior del sistema público, la necesidad de evaluar los programas sociales, etc.

Dentro de este nuevo enfoque para abordar las políticas sociales, el crecimiento es un factor necesario, pues este provee los recursos, en otras palabras, financia la política social. La estabilidad de los ingresos fiscales y el consenso político necesario para asignar los recursos a la inversión social de modo permanente surgen como elementos claves. Dado que la estabilización es la base para el crecimiento, puede establecerse un nexo entre los tres conceptos: estabilización + crecimiento + políticas sociales = desarrollo.

Es en este contexto que se enmarca el presente libro. Su propósito es múltiple. Por un lado, pretende ordenar el conocimiento existente en políticas sociales, destacando las características de la nueva visión; y, desde esta óptica, aporta elementos para el debate. De esta manera, puede constituirse en una guía de consulta para los investigadores en el tema social. Por otro lado, el título "Economía de las Políticas Sociales" busca mostrar los elementos que la teoría económica puede brindar para mejorar el diseño de las mencionadas políticas; conceptos como escasez, elección entre alternativas, eficiencia y mercados deben tomarse en cuenta para asegurar resultados óptimos, sin que esto se contraponga a la equidad, elemento fundamental en las estrategias de reducción de la pobreza. Esto último es fundamental, pues una lectura incorrecta del mismo puede llevar a la conclusión errónea de que la economía, aisladamente, puede solucionar las dificultades sociales. En este sentido, la conformación de equipos multidisciplinarios, en los cuales profesionales de distintas áreas estén presentes, se convierte en una condición trascendental para el logro simultáneo de eficiencia y

equidad. Por ello, es necesario que exista la voluntad de apertura de economistas, sociólogos, antropólogos, médicos, educadores, por mencionar sólo a algunas profesiones; pues sólo a través de la suma de todos sus aportes puede agregarse valor a los resultados.

El libro está organizado en dos partes. En la primera, que cubre los tres primeros capítulos, se discute la interrelación entre políticas sociales, pobreza y distribución de ingresos. En el primer capítulo, se abordan los aspectos conceptuales de las políticas sociales, resaltándose las diferencias entre lo que podría llamarse la visión tradicional y el nuevo enfoque. Asimismo, se brinda una tipología de las políticas sociales. En los dos capítulos siguientes, se analizan la pobreza y la distribución de ingresos (cuya importancia radica en que representan la forma usual de evaluar los "resultados sociales" de un sistema económico); también se tocan aspectos teóricos, tanto en un nivel conceptual como instrumental. Igualmente, desde una perspectiva histórica, se analiza la relación que tienen la pobreza y la distribución del ingreso con el crecimiento económico, para lo cual se presenta la principal evidencia empírica al respecto. La conclusión que se desprende de esta parte es que el crecimiento es imprescindible; pero por sí solo, al menos en el corto plazo, no asegura una reducción sustantiva de la pobreza. De este modo, las políticas sociales no deben verse como un simple elemento compensador o complementario de una estrategia global, sino que deben ser una parte medular de la misma.

En la segunda parte, se abordan los principales temas de debate en el diseño de las políticas sociales: su rol durante los procesos de ajuste estructural (capítulo IV); focalización (capítulo V); gasto social y provisión de servicios sociales (capítulo VI); la descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales (capítulo VII); y la evaluación de proyectos sociales (capítulo VIII). Por último, se aplican los esquemas anteriores a dos sectores claves en la inversión de recursos humanos: educación (capítulo IX) y salud (capítulo X). Respecto a la bibliografía, ésta se divide en tres bloques: una parte general, y las dos siguientes referidas a educación y salud, respectivamente.

Definitivamente, los temas en política social no se agotan con esta presentación. En un siguiente proyecto, ya en preparación, se presentará

un estudio de políticas sociales comparadas, que tiene como objetivo evaluar las políticas seguidas por algunos países de América Latina para extraer, a partir de esas experiencias, algunas ideas aplicables al caso peruano.

Finalmente, sólo queda agradecer a la Universidad del Pacífico, y en especial a su Centro de Investigación, por haber posibilitado la conclusión de este estudio. Igualmente, al profesor Felipe Portocarrero, Presidente del Comité Editorial, por su estímulo y motivación, elementos tan necesarios en las labores de investigación. Del mismo modo, se contó con el aporte de Francisco Galarza, exalumno de esta casa de estudios, quien cumplió una labor eficiente como asistente de investigación. Sin embargo, el contenido es de responsabilidad exclusiva del autor.

PRIMERA PARTE

**POLÍTICAS SOCIALES, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN
DE INGRESOS**

I. POLÍTICAS SOCIALES

1. ¿Qué son las políticas sociales?

No resulta simple esbozar una definición de las políticas sociales; en principio, podrían conceptualizarse como aquellas que tienen como objetivo solucionar el problema social de un país, entendido éste como la existencia de un gran sector de la población en situación de pobreza. Sin embargo, como sostiene Anderson¹, esta definición es muy simple: por un lado, porque las políticas sociales por sí solas no pueden solucionar el problema de la pobreza; y, por otro, porque éstas no sólo involucran a los pobres.

Respecto a la primera atingencia, la política económica financia o viabiliza el gasto necesario para ejecutar la política social; y en ese sentido resulta fundamental que la economía no sólo se encuentre en condiciones de estabilidad, sino que además esté creciendo. De este modo, el crecimiento económico sostenible es crucial en el campo social, pese a que sus frutos no siempre se han distribuido equitativamente; es más fácil redistribuir cuando el producto está aumentando que cuando está disminuyendo. El crecimiento no sólo genera empleos (aunque esto depende del patrón de crecimiento seguido) y, por ende, ingresos, sino que aumenta la recaudación y, con ello, la capacidad del Estado para aumentar el gasto social. Esto nos lleva a concluir que las políticas sociales y las políticas económicas son dimensiones del desarrollo cuya integración en una estrategia global resulta evidente.

Por otro lado, la política social, al promover mejores niveles de salud y educación, contribuye decididamente al crecimiento económico. Ésto adquiere especial relevancia en los años noventa, pues el proceso de globalización implica penetrar en los mercados externos y para ello

1. Anderson, Jeanine, "Ni bienestar ni equidad: los fundamentos de la política social peruana", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP-Taller de Políticas Sociales y Desarrollo Social, 1994, pp. 293-294.

se requiere de recursos humanos calificados, de lo que se deduce que la ventaja comparativa de una mano de obra barata no basta para insertarse exitosamente en un entorno internacional cada vez más competitivo. Desde esta óptica, dado que las políticas sociales contribuyen al adecuado funcionamiento de la economía, los recursos que se orientan hacia ella no deben considerarse como un gasto, sino como una inversión. Entonces, no debe hablarse de "gasto social" sino de "inversión social" y esta diferenciación no es sólo semántico, sino de fondo.

Sólo en el contexto anterior puede aventurarse una definición de políticas sociales. Así, se trata de acciones que de .de el listado, o con su apoyo, son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y, en tal sentido, no son equivalentes a los servicios sociales, que son una expresión instrumental de las políticas sociales; sino que se refieren a acciones estratégicas en momentos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad¹

En general, la política social está orientada hacia la superación de la pobreza³, a través de la búsqueda de igualdad de oportunidades . Por lo tanto, tiene dos objetivos que determinan su intencionalidad y su propia conceptualización:

- i) Actividades orientadas hacia la formación de capital humano, desarrollando en los individuos las capacidades que posibiliten la generación propia de ingresos. Individuos con niveles adecuados de salud y educación, en un contexto de crecimiento económico, podrán salir de la pobreza de modo permanente. Se subraya la

2. Torres, Mario, "Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial", en: Torres, Mario (redactor), *Investigación en política social: propuestas para una agencia futura*, Ottawa: CIID, 1993, pp. 21-23.

3. Larrañaga, Osvaldo y Cristian Aedo, "Políticas sociales I: un marco conceptual para el análisis", en *Revista de Análisis Económico*, vol. 8, No. 2, Santiago de Chile: ILADES, 1993, pp. 137-138.

4. Este objetivo está explicitado en el caso peruano en Presidencia del Consejo de Ministros, Unidad de Coordinación Intersectorial, *Documento de interés para la mejora del gasto social básico*, Lima: 1995, pp. 24-25.

importancia del crecimiento, dado que es fundamental que el sistema productivo, es decir, el lado económico, esté en condiciones de demandarlos en el mercado de trabajo.

- ii) Acciones asistenciales, orientadas a provisionar de medios de vida a la población que vive en extrema pobreza o que está impedida de trabajar.

Para que puedan cumplirse los objetivos mencionados, se necesita combinar voluntad política con conocimiento técnico. Esta voluntad política, reflejada en una inclinación hacia lo social, está en la base misma de la sostenibilidad de las democracias. Los regímenes democráticos tienen que demostrar su capacidad de gobernar y de ejercer un "buen gobierno". Esto supone que la población logre un adecuado nivel de vida. Así, la política social legitima al Estado. Cabe mencionar que, como los logros de la misma no se perciben fácilmente en el corto plazo, es fundamental que los lineamientos generales se orienten más allá de los gobiernos de turno; en lo posible, es fundamental evitar las discontinuidades.

Es cierto que debe lograrse un equilibrio adecuado entre las actividades sociales permanentes, como aquellas vinculadas con la inversión en capital humano, con otras actividades urgentes, tales como el empleo y el apoyo alimentario destinado a paliar la extrema pobreza. Éste constituye uno de los principales retos de los gobiernos.

2. Modelos de desarrollo y rol de las políticas sociales

Cada visión de desarrollo está acompañada por una jerarquía distinta de las políticas sociales y las políticas económicas⁵.

En el cuadro siguiente se resume la concepción de la cuestión social dentro de cada modelo de desarrollo:

5. Franco, Carlos, "Participación y concertación en las políticas sociales", en *Revista de la CEPAL*, No. 37, Santiago de Chile: 1989, pp. 133-140.

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

Modelo Característica	Crecimiento hacia afuera	Sustitución de importaciones	Posterior al ajuste: años 90
Motor	Mercado externo	Mercado interno	Mercado externo
Producto básico	Bienes primarios	Bienes manufacturados	Bienes competitivos a nivel internacional
Tipo de Estado	Liberal clásico	Intervencionista, empresario, "social".	Regulador liberal
Rol de la política social	Crear una identidad nacional. Autoprotección (privada)	Protección al trabajador asalariado. Crear una clase media; asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente.	Inversión en capital humano. Incorporación del sector privado y del mercado en el diseño de los programas sociales.
Duración	Hasta la década de los treinta.	Hasta la década de los ochenta ("década perdida").	

Fuente: Adaptado de Franco, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile: 1996, p. 10.

En la década del cincuenta se igualaba crecimiento económico con desarrollo; la satisfacción de las necesidades básicas se entendía como un subproducto natural del crecimiento. Como la concepción implicaba que el crecimiento erradicaría por sí solo la pobreza, la política social aparecía como un subproducto de la política económica.

En la década siguiente y a comienzos de los años setenta, se altera la visión del desarrollo, en favor de una nivelación de la importancia relativa entre las políticas sociales y las políticas económicas. Esto puede deberse, por un lado, a la experiencia de esos años (el crecimiento no estaba erradicando la pobreza) y, por otro, a la renovación intelectual del concepto mismo del desarrollo. Lo cierto es que se comenzó a comprender que los problemas sociales no son un subproducto de los problemas económicos. Los problemas sociales están condicionados no sólo por lo económico, sino también por aspectos políticos, culturales e

históricos. A raíz de esto, las políticas sociales, sin dejar de estar vinculadas con las políticas económicas, comienzan a tener una identidad propia, autónoma y específica.

La crisis de los ochenta acentúa la independencia de las políticas sociales. Como es sabido, la llamada "década perdida" estuvo caracterizada por los efectos de la recesión internacional, los problemas de la deuda externa y las políticas internas erradas que desencadenaron profundas crisis económicas en casi toda América Latina. Esto originó la necesidad de ajustes estructurales. Ante ello, se planteó que las políticas sociales podían lograr metas sociales significativas a pesar de la recesión o del lento crecimiento. De acuerdo con Franco⁶, si en las décadas de los cincuenta y sesenta las metas sociales se derivaban de las económicas, y en los setenta eran vistas como complementarias, en los años ochenta lo social se desvincula en términos relativos de lo económico. De este modo, las políticas sociales adquirieron una autonomía casi plena en los avances teóricos

Entonces, las consecuencias negativas que sobre la pobreza y la distribución de ingresos tuvo la crisis de los ochenta han despertado un renovado interés por las políticas sociales, interés que se manifiesta en los innumerables estudios al respecto. La cuestión de fondo no sólo está en cómo paliar los efectos de la crisis, sino en cómo reformar las políticas sociales, para dotarlas de la suficiente flexibilidad para adaptarse a distintos entornos, de modo que se asegure una superación permanente de la pobreza./Lo cuestionable es identificar a las políticas sociales como aquellas que, siendo independientes de lo que ocurra en el campo económico, sirvan sólo como una compensación moral y temporal ante los embates de un contexto negativo.

Por lo tanto, la clave está en reconocer que la equidad no se va a lograr sólo con políticas sociales, por muy bien diseñadas que estén; sino que al ser la distribución del ingreso o el empleo dimensiones propias de la política económica, tienen grandes efectos sobre lo social. Es por ello que el establecimiento de metas coordinadas entre ambos

6. *Ibid.*, p. 134.

tipos de políticas y su integración en una estrategia global de desarrollo, pueden crear un círculo virtuoso, mientras que una descoordinación potencia la ineficacia de una y otra⁷. Puede afirmarse que si el estilo de crecimiento de la economía se asocia a la satisfacción de las necesidades básicas, entonces la política económica se convierte en el mejor instrumento de la política social. No es suficiente asignarle a la política social sólo un valor compensatorio.

3. Políticas sociales: la visión tradicional y el nuevo enfoque

En la medida en que cada estrategia de crecimiento y desarrollo lleva implícita una concepción diferente de las políticas sociales, es posible caracterizar dos visiones o paradigmas en el campo de las políticas sociales. El primero está vinculado con el modelo de sustitución de importaciones o estrategia de crecimiento hacia adentro; y el segundo se relaciona con un modelo orientado hacia afuera, en el entorno de las reformas estructurales de corte liberal y competitivo, que se aplican en América Latina desde la década de los noventa. Una excepción importante la constituye Chile, que adoptó este nuevo modelo con anterioridad, incorporando novedosos elementos de mercado en el diseño de las políticas sociales. A continuación, se pretende resumir las principales diferencias entre ambos paradigmas.

a. Estado interventor *versus* Estado liberal-regulador

En la visión tradicional, la política social es llevada a cabo por el Estado, quien financia, diseña, supervisa y evalúa los programas sociales. Este esquema hace crisis por la falta de una burocracia eficiente y moderna y por la casi nula participación de los beneficiarios directos en los aspectos enumerados líneas atrás. A esto habría que agregarle la restricción de recursos fiscales de la década de los ochenta, que obligó a buscar fuentes complementarias de financiamiento dentro de la misma comunidad receptora.

7. Sojo, Ana, "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la CEPAL*, No. 41, Santiago de Chile: 1990, pp. 190-191.

Lo nuevo en política social consiste en incorporar a nuevos agentes, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o algunas instituciones privadas, que pueden encargarse de la prestación del servicio social. Esto no implica la supresión del Estado, quien mantiene un rol importante en la dirección de la política social, pero que ya no ejerce un poder monopólico sobre la misma. Inclusive deberá encargarse de la provisión en aquellas actividades en las cuales los otros agentes sociales no cumplan esa tarea. La idea es, pues, transferir ciertas etapas de la implementación de las políticas al sector privado. Un ejemplo ilustrativo lo constituye el surgimiento de las Administradoras Privadas de los Fondos de Pensiones (AFPs). Otro ejemplo está dado por la provisión privada con financiamiento público.

b. Centralización *versus* descentralización

El modelo antiguo se basa en un Estado muy centralizado, mientras que actualmente se propone que las decisiones sean tomadas en el ámbito local, vía la desconcentración o la descentralización. Descentralizar significa transferir responsabilidades desde el gobierno central a instancias más cercanas a los beneficiarios de la política social. En la mayoría de los casos, se trata de las municipalidades, lo que posibilita vincular directamente las preferencias de los beneficiarios a través de la elección de las autoridades locales⁸. Así, la descentralización aparece como un elemento de las reformas estructurales, que privilegia el rol de los agentes privados, la desregulación y la apertura de las economías.

Al centralismo se le critica en muchos aspectos; uno de ellos es que las decisiones se toman verticalmente, sin la información suficiente sobre las características de cada circunscripción territorial; en ese sentido, se plantea una oferta homogénea para poblaciones heterogéneas. Opuestamente, si el diagnóstico y la implementación de las políticas son desarrollados por instancias locales, bajo las directivas globales del Estado, se logra una mayor coherencia entre la solución planteada y el

8. Larrañaga, Osvaldo y Cristian Aedo, *op. cit.*, p. 139.

problema⁹. En otras palabras, lo que se busca es acercar a quienes se benefician con los encargados de diseñar la política; así, la descentralización incentiva y potencia la participación de la comunidad.

Sin embargo, es clave para la descentralización un marco institucional adecuado en cada zona, para lograr los resultados deseados. Si existen diferencias entre comunidades al respecto, puede aparecer una variación muy grande entre los estándares de provisión de las distintas zonas./Aquí aparece el problema de la migración entre circunscripciones territoriales: algunos individuos preferirán migrar hacia aquellas localidades en las cuales los servicios se ofrezcan de mejor manera Otra dificultad práctica de la descentralización radica en el riesgo de duplicar funciones entre el gobierno central y el local por esto, es fundamental delimitar claramente los ámbitos de acción de cada uno de ellos, para no asignar ineficientemente los recursos.

En el modelo centralista, el gobierno central implementa el programa social en todas sus etapas; los usuarios no pueden escoger; lo único que pueden hacer es aceptar o rechazar el programa sólo si no es obligatorio. En el modelo nuevo, se amplía la participación de la comunidad y se asignan los recursos contra la presentación de proyectos realizados por los interesados, quienes, mejor que nadie, saben lo que necesitan.

c. Financiamiento estatal *versus* financiamiento compartido

En la visión tradicional, la política social es financiada por fuentes fiscales. Sin embargo, los recursos fiscales siempre son insuficientes en un entorno de necesidades crecientes; esto ha sido exacerbado por la crisis de los ochenta, década en la cual la mayoría de los programas sociales sufrieron recortes significativos, afectándose con ello el bienestar de la población.

9. Franco, Rolando, "La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina", en Franco, Rolando y otros, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales No. 11, Santiago de Chile: CEPAL, 1995, p. 15.

Aquí hay que tomar en cuenta que una política social eficaz debe ser sustentable en el tiempo. La base es el crecimiento estable y sostenido de la economía, de modo que la política social esté temporalmente financiada.

Como la nueva visión considera que el Estado no es el único participante de la política social, debe incorporarse a los nuevos agentes como copartícipes del financiamiento. Esto contribuiría a que la comunidad ponga más interés, pues "el que paga, exige". Ahora bien, para no marginar a aquellos que realmente no pueden hacerlo, el Estado debe intervenir a través de subsidios focalizados dirigidos hacia los más pobres. La idea es que cada quien debe pagar, lo que puede pagar, especialmente en aquellos programas que no se orientan directamente a los pobres. Un ejemplo evidente es la educación superior pública en el Perú, que siendo gratuita capta a un porcentaje relativamente alto de estudiantes con capacidad de pago¹¹. Este tema ha sido llamado "recuperación de costos" y ha sido desarrollado por varios autores, entre los que destaca Jiménez¹¹.

d. Subsidio a la demanda *versus* subsidio a la oferta

En el modelo centralista, los subsidios se otorgan sólo a la oferta, transfiriendo el Estado los recursos directamente al productor del bien (alguna instancia estatal), quien entrega el producto gratuitamente o a un precio inferior a su verdadero valor, independientemente de quién lo demande.¹

En la alternativa del subsidio a la demanda, planteada por el nuevo enfoque, el consumidor recibe un aporte, a través de cupones o *vouchers*, para que decida libre y soberanamente a quién comprarle el servicio. De este modo, la persona subsidiada tiene la capacidad de negociación para exigir una mayor calidad en el servicio recibido, Así se introducen consideraciones de eficiencia. Por ejemplo, en Chile, el

10. Ver Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Documento de Trabajo No. 24, Lima: CIUP, 1996.

11. Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policies in the Social Sectors*, The World Bank, The Johns Hopkins University Press, 1987.

Ministerio de Educación paga directamente a la escuela un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clases, ya que son los padres, como beneficiarios, los que escogen dónde educar a sus hijos e indirectamente están decidiendo a cuál de los oferentes se le asignarán los recursos fiscales.¹ Aquí es fundamental una adecuada información por parte del Estado con respecto a las alternativas existentes.

e. Universalidad *versus* focalización

5 La focalización, por oposición a las políticas universales, pretende proveer servicios sociales subsidiados sólo a la población-objetivo; quienes, además de ser pobres, tienen otras características de homogeneidad. Por ejemplo, el Programa del Vaso de leche en el Perú focaliza la ayuda directa en los niños pobres menores de cinco años. La educación superior gratuita no es focalizada, pues está abierta a todos los que la deseen. Sin embargo, se producen filtraciones, pues se beneficia a quienes no se busca beneficiar, dado que -como ya se señaló- se filtran alumnos que están en condiciones de pagar. La focalización aparece como una alternativa a la contracción de recursos fiscales en América Latina, no sólo en épocas de crisis como la década de los ochenta.

¹ Sin embargo, la focalización entraña costos que deben compararse con los beneficios que produce. Se necesita de una maquinaria administrativa eficiente para poder orientar los recursos fiscales adecuadamente a quienes realmente los necesiten. Si bien es cierto se ahorran recursos fiscales, también es importante reconocer los costos vinculados al gasto administrativo asociado a la selección de los beneficiarios y a las filtraciones que se producen, tanto de pobres que no son incorporados como de no pobres que son erróneamente incorporados. Aquí aparecen dos mecanismos: la autoselección y el criterio de inclusión/exclusión. Esto se desarrollará más adelante, j

f. Provisión central *versus* provisión privada

En el marco de la visión tradicional, los servicios son ofrecidos por el Estado; la alternativa es la provisión privada con financiamiento

público¹².) La base de la argumentación es que el sector privado es más eficiente que el sector público. Para ello, el sector privado debe contar con los incentivos adecuados, de manera que se compatibilice la motivación del lucro con la producción eficiente de un servicio social.

El sector privado puede participar de dos formas. En primer lugar, el gobierno puede subcontratar a una instancia privada en alguna etapa de la producción del servicio social. En el segundo caso, puede proveer todo el servicio, siempre y cuando el subsidio sea otorgado a la demanda y no a la oferta. En este contexto, los distintos proveedores privados compiten entre sí para atraer a los beneficiarios,

g. Evaluación de la política social: gasto social *versus* relación costo-impacto

La evaluación de la política tradicional se realiza analizando el comportamiento del gasto público social. Se asume que un mayor gasto implica una reducción mayor de la pobreza, lo cual no necesariamente es cierto. Inclusive existen estimados según los cuales, en algunos programas sociales, la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total y el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra a otros grupos¹³. El problema de este indicador es que no es útil para medir si efectivamente se están alcanzando los resultados buscados por la política. Inclusive ni siquiera es claro qué se entiende por gasto social; además, no se trata de un gasto, sino de una inversión, por lo que la conceptualización misma del término es difusa.

La alternativa es la incorporación de indicadores de características microeconómicas, es decir, relacionados con cada programa específico. Así, aparece la relación costo-impacto como un indicador más adecuado para evaluar un programa social; relación que, mediante una evaluación de la eficiencia y la eficacia de un programa social, es posible apreciar

12. Ver Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in the Developing Countries*, Washington: The World Bank, Oxford University Press, 1987.

13. Cohén, Ernesto y Rolando Franco, "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", en *Revista de la CEPAL*, No. 47, Santiago de Chile: 1992, pp. 177-186.

si es que se está optimizando la asignación de recursos, en el sentido de maximizar el impacto al menor costo¹⁴.

Las diferencias entre las dos visiones reseñadas líneas arriba pueden esquematizarse en el siguiente cuadro:

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Característica	Tradicional	Nueva visión
1. Marco institucional	Monopolio estatal Centralismo en el financiamiento, diseño, implementación y control	Incorporación de nuevos sectores: Estado, sector privado, ONG's, participación de los beneficiarios. Descentralización.
2. Proceso de decisión	Burocrático Asignación de recursos por vía administrativa Usuario sin elección	Por proyectos: Fondos de Inversión Social Asignación competitiva El usuario propone
3. Financiamiento		
- Fuente de recursos	Estatal	Compartido con los usuarios. Recuperación de costos: cada uno paga lo que puede
- Asignación de recursos	Subsidio a la oferta No hay competencia por los fondos	Subsidio a la demanda Competencia y libertad de elección Necesidad de información a los usuarios
4. Objetivo	Universalismo de la oferta Oferta homogénea; se favorece a los más informados y mejor organizados	Universalismo de la satisfacción "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
5. Expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo	Primero los más necesitados Instrumento: la focalización
6. Población beneficiaria	Clase media Grupos organizados	Pobres
7. Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Fuente: Adaptado de Franco, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile: 1996, p. 13.

14. Ver Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México: Siglo XXI de España Editores S.A., 1993.

4. ¿Cómo se clasifican las políticas sociales?

No existe una tipología universalmente aceptada de las políticas sociales, sino que éstas son clasificadas de distinto modo a partir de diferentes criterios. Una posibilidad es a partir del momento en que se aplican: no es lo mismo hablar de políticas sociales en un contexto de ajuste que referirse a las mismas en una situación de crecimiento estable. En este acápite, se propone una división de las mismas, en la cual se trata de incluir todos los aspectos que contiene una política social, teniendo en cuenta su orientación hacia la superación de la pobreza como única vía posible para el desarrollo en su acepción más amplia.

a. Políticas asistenciales

Son políticas selectivas, diseñadas en función de ciertos criterios generales; usualmente tienen como objetivo proveer medios de subsistencia (en ese sentido, son transferencias) a los más pobres. Tienen como población-objetivo a aquellas personas necesitadas o merecedoras de atención municipal o estatal. Un ejemplo ilustrativo es el Programa del Vaso de Leche diseñado en el Perú en 1984, con un objetivo preciso: proteger de la desnutrición a niños menores de cinco años de edad. Desde esa óptica, las políticas asistenciales buscan la equidad. Esto implica el uso de recursos escasos, por lo que la condición de eficiencia en el uso de los mismos debe ser una norma.

Sin embargo, las categorías de las personas a las cuales se destinan las políticas asistenciales varían; pueden incluirse a los minusválidos, los ancianos, los niños de la calle, los enajenados mentales, etc. Estos grupos tienen en común algún tipo de privación: de sus capacidades, de sus posibilidades reales de hacer reclamos viables de asistencia frente a la familia o de su derecho de participación social como entes morales autónomos¹⁵.

Un ejemplo del primer tipo de privación lo constituyen los minusválidos y los enajenados mentales, quienes no están en igualdad de condi-

15. Anderson, Jeanine y otros, *op. cit.*, p. 301.

dones respecto a los demás para competir por los bienes ofrecidos por la sociedad. En el segundo tipo de privación están los ancianos sin familiares cercanos o los drogadictos que son abandonados por sus familias. Los niños de la calle son un ejemplo del tercer tipo de privación.

Ahora bien, esta privación tiene que coincidir con una privación económica para que la persona sea sujeto de la política social. No es lo mismo una anciana sola con dinero, que una anciana sola sin dinero; en este último caso se debe recurrir a un programa de asistencia, ofrecido directamente por el Estado o por alguna institución privada a la cual el Estado haya delegado la función. Por lo tanto, el tema de discusión está referido a las virtudes y a los defectos de la focalización.

b. Políticas de previsión social

Son de carácter universal y tienen el objetivo común de procurar proteger a la población frente a los riesgos asociados a las enfermedades, la vejez y la muerte. Por lo tanto, están orientadas a contrarrestar el riesgo de una interrupción temporal o permanente de la capacidad de un individuo para generar ingresos. Comprenden varios subsistemas: los seguros sociales (pensiones de vejez, invalidez y muerte; atenciones médico-hospitalarias y prestaciones monetarias por enfermedad común, maternidad y riesgos profesionales; y prestaciones monetarias por desempleo), asignaciones familiares, asistencia social y sistemas nacionales de salud.

La reducción de estos riesgos es uno de los principales objetivos de la política social; y para ello se han creado instituciones y mecanismos especializados para responder a estos fines. Por lo tanto, la previsión social está dentro del tema de la seguridad social y busca satisfacer tres necesidades: ahorro para la vejez, actuar como un seguro contra la muerte e invalidez y actuar como un seguro de salud. El rol del gobierno es hacer que muchas personas, que no toman acción alguna en contra de los eventos mencionados porque no pueden o no quieren, ahorren para el futuro.

Quizás, en los últimos tiempos, la mayor discusión se haya centrado en el ahorro para la vejez, que está evolucionando de un sistema de

reparto a uno de capitalización individual; en el primero de ellos, también llamado *pay as you go system*, se recolecta dinero de los que actualmente están en la fuerza de trabajo para beneficio de los que ya no lo están; en el segundo caso, los cotizantes acumulan cuentas individuales para satisfacer sus necesidades de ingreso durante su vejez. Aquí los beneficios no están definidos a priori, pues dependen de la rentabilidad de la cuenta.

c. Servicios sociales

De cobertura universal, incluyen todas aquellas políticas destinadas a formar capital humano; las más comunes son las de salud, educación, nutrición, vivienda, etc. Su objetivo es obvio: la promoción de igualdad de oportunidades.¹ El Estado avala el acceso universal de la población a ciertos bienes y servicios asociados a un nivel de bienestar considerado como mínimo. Esto no significa, como se verá más adelante, que el Estado sea el proveedor directo del servicio, existiendo al respecto muchos mecanismos distintos. Aquí, los elementos de discusión son:

- La descentralización: ¿quién produce el servicio?, ¿el gobierno central o el gobierno local?
- La asignación de recursos: ¿a través de qué mecanismos asigna el Estado el dinero para la provisión del servicio?
- La provisión pública o privada: el Estado garantiza el servicio pero, ¿quién lo produce?, ¿el sector público o el sector privado?
- La recuperación de costos: ¿quién financia?, ¿recupera algo el Estado a partir de los beneficiarios?

d. Políticas de apoyo al sector productivo

• Son selectivas y tienen como objetivo apoyar las potencialidades productivas de una persona. Aluden al apoyo a la producción asociada a sectores de menores recursos. Ejemplos de ello son el crédito al campesino, el apoyo a la pequeña empresa, los fondos de inversión social, etc.

II. POBREZA

1. Distintos conceptos de pobreza

El diseño de una estrategia de alivio a la pobreza supone tener en claro, previamente, lo que se entiende por este concepto, para luego definir los métodos alternativos que existen para medirla. Esta debe ser la primera tarea a abordarse, aunque no resulta sencillo hacerlo. Desde una perspectiva amplia, los enfoques se clasifican en dos grandes grupos¹: el primero de ellos considera una visión subjetiva de la pobreza, según la cual son pobres las familias que no satisfacen lo que ellas mismas consideran como sus necesidades básicas; así, son pobres los que se consideran como tales. Si se diseñan políticas a partir de esta conceptualización, los problemas son evidentes, pues al ser la pobreza un concepto individual, resulta imposible la agregación de la misma, en la medida en que cada unidad familiar, de acuerdo con sus propias preferencias, define de manera diferente lo que necesita para dejar de ser pobre.

El segundo grupo conceptualiza a la pobreza a partir de consideraciones objetivas; en ese sentido, se establecen criterios válidos para toda la sociedad para identificar a los pobres. Por ello, esta óptica es más útil para el diseño de las políticas sociales.

Más aún, dentro del segundo grupo, si consideramos la pobreza como un concepto relativo, ésta nunca podrá erradicarse, porque en el momento de comparar unos con otros siempre habrá pobres: los que en términos relativos o comparativos tienen menos que los demás. Esta relatividad presenta varias dimensiones²: en primer lugar, una relatividad histórica que simplemente indica que lo que fue pobreza en una

1. Reyes, José, "Medición de la pobreza en Lima Metropolitana: metodología y resultados", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994, pp. 116-118.

2. Gissi, Jorge, "Sobre el concepto de pobreza", en *Estudios Sociales*, No. 28-29, Santiago de Chile: CPU, 1981.

época no necesariamente lo es en otra; en segundo lugar, tiene una dimensión geográfica pues, a manera de ejemplo, muchos de los pobres japoneses serían considerados ricos en Calcuta. Por lo tanto, la comparación y la definición de la pobreza puede llevarse a cabo sólo dentro de cada país. Queda, por tanto, una pregunta por responder: ¿es posible que alguien sea pobre al margen de toda relatividad?

Esto nos lleva a optar por un concepto absoluto, definiendo a los pobres como aquellos que no satisfacen algunos estándares mínimos que la sociedad considera como condiciones de vida decentes. Lo anterior implica apuntar a la satisfacción de las necesidades mínimas o básicas de la población. Utilizando el enfoque de la pobreza relativa, todos serían pobres con excepción del más rico del mundo. El problema que se plantea con el concepto de pobreza absoluta está relacionado con la definición de los estándares mínimos, porque "lo que es mínimo para uno puede no serlo para otro". La complejidad puede ser aun mayor si pensamos que las necesidades son materiales e inmateriales, ya que el problema puede resolverse sólo con las primeras, porque se trata de necesidades universales en la medida que tienen una implicación biológica y, desde esa óptica, son cuantificables. En este marco encontramos, en primer lugar, a la alimentación; también se incluyen algunas necesidades bastante generales que son derivadas de la anterior, como el vestido, la salud, la ocupación y la educación. En este sentido, será pobreza absoluta la incapacidad de satisfacer una o más de estas necesidades mínimas.

Como puede notarse, la definición de la pobreza es complicada; el Banco Interamericano de Desarrollo³ la conceptualiza a partir de la ausencia de activos e ingreso suficientes para satisfacer las necesidades humanas básicas de alimentación, agua, vivienda y vestido. También incluye la falla de educación, habilidades o herramientas para lograr ese nivel de activos e ingreso; finalmente, alude a la ausencia de capacidad para alterar la situación.

3. Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: Agenda for Action*, Washington: 1992.

Esta definición, a pesar de ser incompleta, pone de manifiesto la posibilidad real que tienen los pobres para alterar su situación. En ese sentido incorpora a las políticas sociales como un ingrediente fundamental en la posibilidad de que los pobres dejen de serlo; tienen que estar dotados para poder tomar ventaja de las oportunidades que se les presenten. En otras palabras, las políticas sociales, desde este punto de vista, cumplen el rol de igualar las oportunidades en toda la población, mediante una adecuada inversión en recursos y capital humano. Así, si las necesidades básicas son satisfechas sólo temporalmente, pero no se provee a los pobres de los instrumentos para que por sí mismos continúen haciéndolo, no podrá decirse que se está erradicando la pobreza. Es por eso que las políticas sociales deben tener un carácter permanente y no sólo deben ser entendidas como elementos compensadores ante una crisis o ajuste.

2. Medición de la pobreza: consideraciones generales

2.1 La elección del indicador apropiado

En el acápite anterior ha quedado claro que para definir la pobreza es imprescindible medirla previamente; esto supone utilizar una dimensión absoluta. Entonces, se necesita un indicador que muestre, de la mejor manera posible, cuándo un individuo satisface los estándares mínimos de las necesidades biológicas y sociales anteriormente mencionadas.

Una primera posibilidad es utilizar al **ingreso** de los individuos. Las Naciones Unidas, en 1950, usaron el ingreso per cápita para realizar una clasificación internacional de los países, a los cuales se les clasificó en aquellos de ingresos altos, medios y bajos; en este tercer grupo se ubicó el 67% de la población mundial. Entre ellos se encontraban los países de África, a excepción de la entonces llamada Unión Sudafricana; los de Asia, salvo el Japón; y los de América Latina, salvo Argentina y Uruguay. Desde entonces, se empezó a llamar países subdesarrollados a aquellos países cuyo ingreso per cápita era menor que el promedio mundial, que fue de US\$230 anuales para el año 1949.

Sin embargo, el uso de la cantidad de ingreso monetario que tienen los individuos como indicador de pobreza absoluta no está exento de dificultades. Para comenzar, lo positivo es que se trata de un "número" que no requiere medir los gustos o las preferencias de los individuos, sino sus actuales necesidades, como alimento, vestido, vivienda, salud, educación y otras exigencias básicas para el sostenimiento de la vida; en esa medida, es un criterio objetivo. Una dificultad radica en que no es simple realizar comparaciones internacionales rigurosas por las obvias diferencias en precios. Pero hay más: en la actualidad, en muchos países del mundo funcionan economías parcialmente no monetarias. Un ejemplo permite aclarar lo anterior: en el sector agrícola de los países subdesarrollados, los pagos al trabajo son, con frecuencia, parte en moneda y parte en productos de la cosecha, los que tendrían que valorizarse utilizando los precios del mercado para obtener el verdadero "nivel de ingreso" que tienen estos individuos; lo mismo rige para pequeñas localidades rurales de autoconsumo.

Inclusive, los aumentos en el ingreso real, especialmente en zonas rurales o áreas muy populosas, no necesariamente llevan a mejores cuidados de salud, educación, protección policial, adecuada potabilización del agua u otros bienes y servicios como los bienes públicos. Adicionalmente, las unidades familiares (*households*) varían mucho entre ellas en su capacidad de transformar sus bienes en mayor bienestar; por ejemplo, las familias pobres tienen poca capacidad de convertir sus mayores ingresos en una adecuada nutrición⁴.

En general, el problema es que el ingreso puede subestimar o sobreestimar el nivel de vida. El primer caso se da, por ejemplo, si una familia puede endeudarse, ya que su nivel actual de vida no estaría restringido por su ingreso corriente; del mismo modo, una persona que vive a expensas de otra tiene un nivel de vida mayor que el que le permite realmente su nivel de ingreso. El caso de sobreestimación del nivel de vida se da cuando el ingreso no es suficiente para comprar los bienes necesarios; esto puede ocurrir en situaciones de racionamiento, o cuando los

4. Ver Lipton, Michael y Martin Ravallion, *Poverty and Policy*, Working Papers 1130, The World Bank, 1993, pp. 12-14.

bienes sencillamente no están disponibles. Esto complica el trabajo de hacer comparaciones entre países con distintas estructuras de mercado.

Las observaciones anteriores muestran la debilidad del ingreso como indicador apropiado con respecto a un enfoque más completo, pero más difícil de utilizar: el indicador de las "necesidades básicas insatisfechas". El Programa Regional para la Superación de la Pobreza de las Naciones Unidas combina este enfoque con el del ingreso, mientras que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) utiliza el ingreso calculando las llamadas líneas de la pobreza. Sobre este punto, se volverá más adelante.

El indicador de las necesidades básicas insatisfechas, tales como alimentación, vestido y vivienda, tiene un carácter multidimensional (a diferencia del uso del ingreso como único indicador), pues alude a niveles de consumo de los individuos en cada uno de esos rubros. En ese sentido, si se desea utilizar un indicador, el consumo total resulta más apropiado que el ingreso, ya que incluiría el total de gastos más los bienes y servicios producidos por la unidad familiar. Entonces, una familia será pobre si su consumo total está por debajo de cierto monto especificado previamente.

Sin embargo, la mayoría de estudios sobre la pobreza utilizan al ingreso más que al consumo⁵; esto ocurre porque el ingreso se toma como un *proxy* del nivel de vida, y este último concepto es difícil de cuantificar. Otra razón es que las personas pueden elegir un bajo nivel de consumo, y el ingreso está más cerca de medir las oportunidades reales de una familia y no está influenciado por las decisiones de consumo.

2.2 El enfoque de las necesidades básicas insatisfechas

Estudiar la pobreza en términos de indicadores de bienestar, y no sólo a partir del ingreso, posibilita la aparición de un nuevo conjunto de políticas. Como se ha mencionado, este enfoque es multidimensional,

5. Ver Atkinson, Anthony, "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The World Bank Economic Review*, vol. 5, No. 1, 1991, p. 5.

pues considera varias dimensiones de la pobreza a diferencia del enfoque del ingreso que es unidimensional. No sólo el ingreso per cápita está desigualmente distribuido, sino también otros indicadores, como el consumo de calorías, la esperanza de vida y la mortalidad infantil, por citar a algunos de ellos, listos se reflejan en el consumo desigual de una serie de servicios, como la vivienda, el alcantarillado, el agua potable, la educación y la salud. La estrategia de las "necesidades básicas" supone el diseño de políticas que aumenten el nivel de consumo de los mencionados servicios por encima de ciertos niveles mínimos.

Para lograr lo anterior, debe interferirse en la asignación de recursos. Dicha estrategia parte realizando la importancia de ciertos elementos: el limitado "efecto goteo" del crecimiento sobre el ingreso de los pobres, las escasas posibilidades de incrementar la capacidad de generar ingresos de los pobres aumentando los rendimientos de las inversiones en sus activos, la menor propensión marginal de los pobres, etc.¹

La "calidad de vida" depende de una serie de servicios, como la nutrición infantil, el consumo de los servicios de salud, las viviendas con agua potable y el alcantarillado y la educación básica. De hecho no existen políticas iguales para todos los países con respecto a los mencionados servicios, por lo que los hacedores de política deben elegir la "mezcla óptima" de los mismos. De esta manera, el primer paso consiste en definir los niveles óptimos para cada uno de los servicios. Luego debe cuantificarse el déficit para -una vez que se cuenta con un financiamiento estable- diseñar el programa más adecuado para llegar a la población-objetivo.

Existen muchos factores que orientan la estrategia de necesidades básicas hacia los niños; en primer lugar, el déficit de necesidades básicas está asociado con la distribución de ingresos y las familias pobres tienen más niños; en segundo lugar, la esperanza de vida al momento de nacer está determinada básicamente por la tasa de mortalidad infantil y es la

6. Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies*, World Bank Staff Working Papers, No. 335, The World Bank, 1985, pp. 61-62.

necesidad básica primaria. La nutrición infantil y la disminución de las enfermedades contagiosas son cruciales al respecto. Por último, la propensión marginal a gastar en los niños es baja. Estos factores además mostrarían que el crecimiento económico no resuelve automáticamente el déficit de necesidades básicas de los niños.

Para reforzar lo anterior, Selowsky⁷ sostiene que la naturaleza del déficit calórico en América Latina ilustra la importancia de los niños en la estrategia de necesidades básicas: existen 111 millones de individuos pertenecientes a los grupos de menores ingresos que presentan un déficit calórico: de ellos, 51.6 millones son niños, es decir, el 55.4% de todos los niños de la región. Cabe mencionar que una nutrición adecuada supone el consumo mínimo de 2,350 calorías diarias.

2.3 El aporte de Amartya Sen⁸

Los aportes de Sen al tema son muy variados; en este acápite se esquematizará uno muy vinculado, en cuanto a motivación, con el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, y que se relaciona con la siguiente interrogante: ¿por qué un individuo llega a una situación de extrema pobreza y de hambre? Para ello conviene puntualizar algunas definiciones previas:

- i) Una dotación es un conjunto de ítems o características que son propias del individuo (la canasta propia).
- ii) Las capacidades (*entitlement*) de un individuo están constituidas por un conjunto de canastas alternativas de bienes (incluidos los alimentos) sobre las cuales puede optar, utilizando su respectiva dotación. El "enfoque de las capacidades" de Sen define a la pobreza como la falla en lograr una canasta suficiente para dejar de ser pobre. Así, el hambre es una situación particular en la cual el individuo no tiene las capacidades suficientes para acceder a una canasta con los alimentos adecuados.

7. *Ibid.*

8. Sen, Amartya, *Poverty and Fumines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981.

- iii) La "función de capacidad" define cómo un individuo puede transformar su propia dotación en un conjunto de canastas alternativas que puede consumir. Por ejemplo, un agricultor tiene una cantidad de tierra, fuerza de trabajo y algunos otros recursos que conforman su dotación. Con esa dotación, una primera alternativa es producir bienes que pueden ser consumidos por él mismo; o puede venderlos y con lo obtenido comprar otros bienes, como alimentos y vestido; o puede vender su fuerza de trabajo, obtener un salario y con él comprar lo que necesita. Así, existen varias opciones. En esta función también influyen las políticas macroeconómicas, así como las sectoriales, por lo que deben estar incluidas en la misma.
- iv) El conjunto de todas estas oportunidades disponibles en una situación económica dada se denomina la "capacidad de intercambio" (*exchange entitlement*) de su dotación.

Es importante notar que los bienes no son un fin en sí mismos, sino un medio que provee las capacidades para elevar el bienestar de los individuos. Por ejemplo, la producción de manzanas por parte de una persona no determina matemáticamente el mayor bienestar que va a obtener, sino que éste depende de una serie de factores incluidas las circunstancias personales y de entorno. Por lo tanto, observar los bienes y no las capacidades es incorrecto⁹. Pero no sólo de capacidades se trata, sino de logros o consecución de objetivos, lo que a su vez está en función de las preferencias. Esta crítica al enfoque de Sen ha sido puntualizada por Lipton y Ravallion con un ejemplo muy ilustrativo: para concluir que una persona no fue capaz de "vivir una larga vida" se requiere saber más que simplemente el número de años que vivió, puede ser que haya preferido una vida corta¹¹. Esto muestra las dificultades de los enfoques; de hecho ningún enfoque será perfecto, desde todo punto de vista.

9. Lipton, Michael y Martin Ravallion, *op. cit.*

10. *Ibid.*, p. 13.

Volviendo al enfoque de Sen, la existencia de la capacidad de intercambio está condicionada por aspectos legales, económicos, políticos, características sociales de la sociedad en cuestión y la posición del individuo dentro de la misma.

Dado todo lo anterior es posible llegar a una definición general de la pobreza. Sea M el conjunto mínimo de canastas de bienes que el individuo requiere para ser considerado no pobre. Sea P aquel conjunto de dotaciones iniciales, tales que la "capacidad de intercambio" correspondiente a aquellas dotaciones no contiene a las canastas M. Entonces, el individuo que tiene una dotación que no es capaz de lograr el conjunto de "canastas mínimas" es considerado pobre.

3. Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores

Cualquier revisión que se lleve a cabo sobre la literatura concerniente al tema de la pobreza muestra rápidamente que no existe un consenso en torno a su definición; más bien, se le conceptualiza a partir de una serie de factores que se presentan en forma conjunta: niveles bajos de consumo, una nutrición no adecuada, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, etc.

De esta manera, los individuos en condiciones de pobreza no están aptos para llevar a cabo lo que podría llamarse una "vida decente"¹¹ ¹² o no pueden alcanzar un nivel de vida mínimo¹³. Sin embargo, las divergencias aparecen cuando el concepto de "vida decente" se pretende trasladar a la realidad, pues depende de valores culturales, sociales e inclusive religiosos. Esta falta de universalidad origina que la definición de la pobreza sólo pueda entenderse dentro de un sistema específico de valores.

11. Schubert, Renate, "Poverty in Developing Countries: Its Definition, Extent and implications", en *Economics*, vol. 49/50, The Institute for Scientific Cooperation, Tubingen, 1994, pp. 17-40.

12. Altimir, Oscar, *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Papers No. 522, Washington: 1984.

13. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington: 1993.

A pesar de la relatividad del concepto, es necesario intentar medirla; puesto que es la única forma de evaluar el éxito o fracaso de un programa de reducción de la pobreza, lo fundamental es conocer, antes de diseñar cualquier estrategia, quiénes son los pobres, dónde están, y qué tan pobres son.

Para hacerlo, es decir, para evaluar el nivel de pobreza de un país, tres instrumentos revisten particular importancia. En primer lugar, las líneas de pobreza que separan a los pobres de los que no lo son; en segundo lugar, se requiere un perfil de la pobreza que muestre una imagen más detallada de las características de los pobres; y, finalmente, se necesitan algunos indicadores de pobreza que tengan como objetivo facilitar una impresión global del nivel de vida, los ingresos y las condiciones sociales de los pobres. Con la ayuda de estas tres herramientas, puede lograrse una "fotografía" de la pobreza de los individuos, grupos de individuos o países en un momento dado del tiempo. Del mismo modo, es posible realizar comparaciones a través del tiempo.

3.1 La medición del nivel de vida

Los individuos permanentemente toman decisiones de consumo; escogen qué y cuánto consumir de cada bien y servicio a partir de sus preferencias y su poder de compra; su objetivo es satisfacer sus necesidades. De esta manera, el nivel de vida se define como el grado en que una unidad familiar satisface sus necesidades en relación a sus preferencias. Idealmente, debería poder medirse este grado de satisfacción (que los economistas denominan utilidad); pero ello es imposible, dado el contenido subjetivo del concepto.

La teoría económica convencional asume que los consumidores asignan sus recursos de modo que eleven al máximo su utilidad, la que a su vez depende del monto adquirido de cada bien o servicio. Este supuesto no está exento de críticas. Por un lado, se sostiene que los consumidores, al tomar decisiones, no tienen la información adecuada de todas las posibilidades, por lo que sus elecciones no necesariamente son las mejores. Por otro lado, se arguye que, al ser imperfecto el funcionamiento de la economía, los consumidores no tienen acceso a

todos los bienes y servicios que quisieran comprar, por lo que logran un nivel de vida inferior al que podrían acceder con los mismos recursos.

Por lo tanto, medir el nivel de vida es un asunto complicado. Como se ha visto, la utilidad o la satisfacción que una unidad familiar obtiene depende de qué y cuánto decide consumir de cada bien o servicio; del acceso real que tengan a los mercados en los cuales se vende lo que desean comprar; de los precios de estos bienes y servicios; del nivel de ingresos que tenga; y, además, del grado de acceso a servicios sociales ofrecidos gratuitamente, como podría ser la educación básica.

Dada la dificultad inherente a la medición de categorías como la utilidad, el grado de acceso a los mercados, etc., se utilizan el ingreso o el consumo como indicadores aproximados del nivel de vida. El ingreso de una unidad familiar puede definirse de modo que incluya todos los ingresos de la unidad familiar; sean éstos originados en procesos productivos o transferencias; sean recibidos en forma de dinero en efectivo, en bienes o servicios o, simplemente, representen producción propia para el autoconsumo, componente éste que es muy importante para la mayoría de pobres del mundo. Otra precisión es que debe tratarse de ingreso disponible, es decir, ingreso después de impuestos y otras contribuciones.

Como el ingreso puede fluctuar, surge el consumo como alternativa para medir el nivel de vida. De acuerdo con el Banco Mundial¹⁴, el consumo actual (incluido el consumo de la propia producción) refleja mejor la capacidad de las unidades familiares para regular su nivel de vida por medio de ahorros y préstamos, a pesar de las fluctuaciones del ingreso.

3.2 Líneas de pobreza

Las líneas de pobreza sirven para identificar a los pobres. En tal sentido, establecen límites mínimos para una o más variables, por debajo de las cuales se considera pobre a una familia. Esto es, divide a

14. *Ibid.*, p. 29.

la sociedad en "pobres" y "no pobres". Es evidente la necesidad de identificar previamente las variables a tomar en cuenta y el valor de las mismas que constituirá el umbral. Desde esta óptica, el establecimiento de la línea de pobreza es una cuestión normativa (al igual que el concepto mismo de pobreza)¹⁵.

Al definir a un individuo como "pobre", se está sosteniendo que su nivel de vida se encuentra por debajo de un mínimo aceptable. Esto origina dos interrogantes: qué se entiende por nivel de vida y cómo se calcula el nivel mínimo.

El nivel de vida es una categoría multidimensional, pues incorpora los distintos bienes y servicios, así como las actividades que realiza el individuo; dado esto, especificar una línea de pobreza implica definir el mínimo aceptable para cada dimensión, lo que en sí mismo es problemático porque no puede esperarse encontrar un acuerdo universal al respecto. Por ejemplo, puede existir mayor consenso en cuanto a los requerimientos nutricionales, pero difícilmente dicho consenso podrá encontrarse en las dimensiones no nutricionales, como es el caso de vestido y vivienda, pues éstos varían de país a país, de región a región, e incluso al interior de cada grupo social.

Para el caso peruano, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV), aplicada en 1994, la categoría de pobres se subdividió en pobres extremos y no extremos. Pertenecen al primer grupo aquellos hogares cuyo gasto total per cápita no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica alimentaria que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos. Por otro lado, los pobres no extremos son aquellos cuyo gasto, si bien cubre sus necesidades alimentarias mínimas, no alcanza para pagar por servicios tales como agua potable, luz eléctrica, educación, salud y otros bienes. Los valores de dichas canastas varían, como es natural, según las zonas geográficas. Los resultados encontrados en dicha encuesta nos indican que el 18% de los peruanos son pobres extremos (y el valor de la canasta básica de alimentos fluctúa entre US\$22 y US\$35); mientras que

15. Ver Altimir, Oscar, *op. cit.*, pp. 33-36.

el 48.0% son considerados pobres, y el valor de la canasta básica de consumo varía entre US\$31 y US\$66¹⁶.

En general, para identificar a los pobres a través del uso de líneas de pobreza, existen tres métodos:

a. Método directo

Primero se definen las necesidades básicas y sus componentes; aquí, pueden incluirse: nutrición, salud, vivienda, agua potable, etc. Luego, se seleccionan los indicadores que expresen el grado de satisfacción de cada necesidad. En tercer lugar, se establece un nivel mínimo para cada indicador, por debajo del cual si- considera que la familia (o el individuo) no satisface la necesidad en cuestión. Y, finalmente, se clasifica como pobres a las familias (o individuos) con una o más necesidades básicas insatisfechas.

Este método no involucra idea alguna del ingreso, y a la vez tiene un alto componente de arbitrariedad, no sólo en la definición de los límites sino en el hecho de que no existe consenso sobre cuáles necesidades incluir y cuáles no. Además, dado que el concepto es multidisciplinario, ¿puede considerarse pobre a un individuo o a una familia si se ubica por debajo del límite en una de las necesidades básicas y no en las demás? Como sostiene Sen¹⁷, "el asceta que ayuna sobre su costosa cama de clavos, se registrará como pobre conforme al método directo".

b. Método indirecto

También llamado método del ingreso, calcula líneas de pobreza de acuerdo con los siguientes pasos: en primer lugar, se definen las necesida-

16. Moneada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú: 1994. Método de estimación y resultados", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos?, Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 95-137.

17. Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, 1992, p. 318.

des básicas y sus componentes; luego, se establece cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad; en tercer lugar, se calcula el costo de esa canasta, que se convierte en la línea de pobreza; y, finalmente, se clasifican como pobres a todos los hogares cuyo ingreso sea menor que el límite establecido en el paso anterior.

En otras palabras, se considera al ingreso como el indicador que combina distintas dimensiones del nivel de vida. Sin embargo, un problema obvio es que no incorpora el acceso real a servicios públicos gratuitos. Otra dificultad se relaciona con el hecho de que un ingreso más alto no asegura que la familia lo gaste efectivamente en sus necesidades básicas.

En todo caso, los dos métodos incorporan juicios de valor para determinar los valores mínimos o inaceptables; ello lleva a que las comparaciones entre países sean aun menos exactas¹⁸. Adicionalmente, se han propuesto varios métodos alternativos que combinan elementos de los dos descritos¹⁹. Schubert²⁰ sostiene que existen dos maneras de combinar los métodos anteriores: a través del perfil de la pobreza, y mediante los indicadores de pobreza. El perfil de la pobreza de un país o de un grupo de individuos muestra una fotografía, tanto cuantitativa como cualitativa, de los pobres en referencia a las condiciones económicas, sociales o institucionales. Los indicadores de pobreza son una lista de medidas particulares; por ejemplo, un conjunto de ellos referidos al ingreso son: el ingreso per cápita, el ingreso correspondiente a la línea de pobreza, los niveles de salario para los trabajadores no calificados, o un índice de precios para una canasta adquirida por los grupos de bajos ingresos.

Otro grupo de ellos, vinculado directamente con las necesidades básicas, está constituido por la proporción del gasto público en salud, las tasas de matrícula en educación primaria, indicadores relativos a la

18. Ver Atkinson, Anthony, *op.cit.*, pp. 3-22.

19. Ver Altimir, Oscar, *op. cit.*, pp. 35-59; Boltvinik, Julio, "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, No. 5, México: 1991, pp. 423-428; Sen, Amartya, *op.cit.*; entre otros.

20. Schubert, Renate, *op. cit.*, pp. 23-24.

infancia (como la tasa de mortalidad para niños menores de cinco años) o indicadores relacionados con la mujer (como el grado de analfabetismo de las mujeres en relación a los hombres), entre otros.

c. Método integrado

Este método combina los dos anteriores y define a la población pobre como la unión de los conjuntos pobres detectados por ambos métodos y no por su intersección. Aquí se distinguen cuatro tipos de pobres: el **pobre crónico**, aquel cuyo consumo está por debajo de la línea de pobreza (LP) y presenta al menos una carencia crítica (por ejemplo, jefe del hogar analfabeto, techo de estera o paja y carencia de agua potable dentro de la vivienda, por citar sólo algunas); el pobre reciente, que consume por debajo de la LP y no tiene carencias; el pobre inercial, que consume por encima de la LP, pero presenta carencias; y, finalmente, el pobre en condiciones de integración, que es el que consume por encima de la LP y no presenta carencias.

Según la misma ENNIV de 1994, el método integrado arrojó los siguientes resultados para el Perú:

CUANTIFICACIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1994 (% respecto a la población total)

Condición	Porcentaje
Pobres crónicos	27.1
Pobres recientes	22.5
Con carencias inerciales	13.2
En condiciones de integración	37.2

Fuente: Instituto Cuánto, UNICEF, *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida 1994*, Lima: 1995, p. 28.

3.3 Medidas de la pobreza absoluta

Una vez establecidas las líneas de pobreza, su medición es el siguiente paso. Las medidas de pobreza absoluta consideran exclusivamente el bienestar de aquellos que son clasificados como pobres por algunos de los métodos reseñados. A continuación, se revisarán las medidas de pobreza absoluta más importantes.

3.3.1 El índice de recuento²²

Mide el número (o porcentaje) de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. El índice de recuento, H , puede ser definido del siguiente modo:

$$H=q/N$$

donde: q = número de personas por debajo de la línea de pobreza,
 n = número total de habitantes en la población.

Así, si H sube (baja), entonces se dice que la pobreza aumenta (disminuye). Sin embargo, la principal crítica que enfrenta este índice es que no indica "qué tan pobres son los pobres". En términos estadísticos, H permanecería constante si los ingresos de los pobres (los que están por debajo de la línea de la pobreza) disminuyen, por ejemplo en 50%.

Del mismo modo, H tampoco cambia si se transfieren ingresos de una persona pobre a otra más pobre. No obstante, a pesar de estas críticas, si el investigador está interesado sólo en saber cuántos pobres existen en un momento del tiempo y no en discriminar entre distintos grados de pobreza, el índice de recuento es la medida adecuada.

Adicionalmente, H no distingue entre una persona que es pobre pero tiene un ingreso ligeramente inferior al indicado por la línea de la pobreza, y otra cuyo ingreso es mucho menor que el mencionado límite.

22. Traducción del inglés *headcount*.

3.3.2 La brecha de la pobreza (Poverty gap):

Considera la insuficiencia de ingresos. Mide la transferencia que elevará el ingreso de cada individuo pobre exactamente hasta el nivel indicado por la línea de pobreza, eliminando ésta como consecuencia. Desde esa óptica, mide el grado de pobreza; pero no considera qué fracción de la población total es pobre, lo que sí hace el índice de recuento.

Sea P el ingreso promedio de los pobres y Z la línea de pobreza; entonces, la brecha promedio de ingresos será igual a:

$$I = Z - p$$

Una forma alternativa de medir esta brecha consiste en determinar el monto agregado de ingresos necesario para elevar el ingreso de todos los pobres hasta el nivel de ingresos indicado por la línea de pobreza:

$$I' = q (Z - u)$$

donde: I = brecha agregada de ingresos
 q = número de personas debajo de la línea de pobreza
 Z = línea de pobreza

Tanto el índice de recuento como la brecha de pobreza han sido muy utilizados en investigaciones sobre pobreza y, por lo tanto, en el diseño de las políticas sociales; sin embargo, el mayor cuestionamiento es que no indican la distribución de ingresos entre los pobres.

3.3.3 El indicador de Sen

Como consecuencia de las dificultades anteriores, han aparecido nuevos indicadores. En 1976, Sen²³ postuló un índice que refleja en

23. Sen, Amartya, "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", en *Económico*, vol. 44, No. 2, marzo 1976, pp. 219-231.

forma simultánea el número de pobres, el grado de pobreza y la distribución de ingresos entre los pobres. Para que esto sea posible, el indicador debe cumplir básicamente con tres axiomas²⁴: el axioma de la focalización, el axioma de la monotonicidad y el axioma de la transferencia débil.

El primero de ellos sostiene que la medida de la pobreza debe depender sólo del ingreso de los pobres; por lo tanto, los ingresos de los no pobres, así como sus cambios, son irrelevantes. Este axioma sí es cumplido por las dos medidas anteriores.

El axioma de la monotonicidad sostiene que el indicador de pobreza debe incrementarse cuando disminuye el ingreso de una persona pobre. Esta condición es satisfecha por la brecha de la pobreza, pero no por el índice de recuento, que sólo es sensible a cambios en el número de pobres.

El cumplimiento del tercer axioma requiere que la medida de la pobreza sea sensible a cambios en la distribución de ingresos de los pobres. Por ejemplo, considérese una transferencia de ingresos de un individuo pobre a otro individuo pobre, donde el segundo es menos pobre en términos relativos. Esto se considera una transferencia regresiva del ingreso, dado que incrementa la desigualdad entre los pobres.

El axioma de la transferencia débil sostiene que esta transferencia regresiva del ingreso debe llevar a un incremento en la medida de la pobreza. Esta condición no es satisfecha ni por el índice de recuento, ni por la brecha de la pobreza, dado que no tienen en cuenta la distribución del ingreso entre los pobres.

El sustento teórico de este tercer axioma es la aplicación de la teoría de la utilidad marginal. Se asume que el dinero tiene una utilidad

24. Un análisis bastante completo puede encontrarse en Chacaltana, Juan, "La medición de la pobreza. Comentarios sobre los métodos más utilizados", en Anderson, Jeanine y otros, *op. cit.*, pp. 96-99.

positiva (más dinero rinde más utilidad o satisfacción), pero la tasa a la cual se incrementa la utilidad decrece conforme se alcanzan niveles mayores de ingresos. En consecuencia, una transferencia de dinero de un rico a un pobre origina un incremento en la utilidad neta de toda la sociedad. El individuo relativamente rico disminuirá su utilidad como consecuencia de la reducción en el ingreso; pero esta pérdida será proporcionalmente menor que la ganancia en utilidad de la persona pobre que recibe la transferencia.

Una implicancia de esta teoría es que la utilidad total de la sociedad se maximizará si la distribución del ingreso es igualitaria. Sin embargo, parte de supuestos restrictivos: todos los individuos tienen la misma función de utilidad o las funciones difieren por una constante, y además son comparables entre sí. Es decir, la disminución en la utilidad de una persona puede ser compensada por el aumento en la utilidad de otra.

El indicador de Sen se expresa del siguiente modo:

$$S = H[I + (1-I)G_p]$$

$$I = \sum_{i=1}^q (Z - y_i / q * Z)$$

donde: I = brecha promedio de ingresos como porcentaje de la línea de pobreza
 y_i = ingreso de la i-ésima familia pobre
 Z = línea de pobreza
 $q * Z$ = número de familias con un ingreso menor que Z
 G_p = coeficiente de Gini entre los pobres
 S = índice de pobreza de Sen

El índice de pobreza de Sen es una función creciente tanto del índice de recuento como de la brecha de pobreza y del coeficiente de Gini. Así, este índice depende del índice de recuento (que mide el número de pobres), de la brecha de pobreza y del grado de desigualdad de ingresos entre los pobres. Sólo en el caso particular en que $G=0$ (que implica que todos los pobres tienen el mismo ingreso), el índice dependerá sólo del índice de recuento y de la brecha de pobreza.

3.3.4 El índice Foster-Greer-Thorbecke²⁵

Este índice, denominado genéricamente $E(\alpha; T)$, representa un avance muy importante con respecto a la medida de Sen, en el sentido de que a los axiomas propuestos por Sen, en la búsqueda de un indicador ideal de la pobreza, se adiciona una propiedad deseable que es útil para implementar de mejor manera la política social. La idea es que la medida de la pobreza sea "desagregable", lo que significa que debe reflejar los cambios observados en los niveles de pobreza de los subgrupos que conforman la población total. Así, el indicador FGT permite dividir a la población en subgrupos definidos a partir de consideraciones étnicas, geográficas o de otro tipo; y debe cumplirse que una reducción en la pobreza de un subgrupo (manteniéndose constante la pobreza de los demás) se refleje en una reducción de la pobreza de la población como un todo.

Adicionalmente, Foster, Greer y Thorbecke están de acuerdo con Sen en el sentido de que el indicador de pobreza debe ser una suma ponderada normalizada de las brechas de ingreso individuales de los pobres. No obstante, discrepan de la ponderación propuesta por Sen, que está dada por el orden de rango del pobre en la ordenación interpersonal del bienestar; sostienen, en cambio, que el nivel de la pobreza no depende del número de personas debajo de la línea de pobreza, sino de la distancia entre el ingreso de los pobres y dicha línea.

Entonces, las ponderaciones deben ser las mismas brechas de ingresos y el normalizador debe ser la población total. De esta manera, proponen una clase de medidas de pobreza que estaría dada por la siguiente fórmula general:

$$P_{\alpha} = (1/n) \left(\sum_{i=1}^q (g_i/Z)^{\alpha} \right)$$

donde: n número total de familias

25. Foster, James; Joel Greer y Erik Thorbecke, "A Class of Descomposable Poverty Measures", en *Económico*, vol. 52, No. 3, mayo 1984, pp. 761-766.

donde: n	=	número total de familias
g_i	=	brecha de la pobreza de la familia i -ésima
q	=	número de personas debajo de la línea de pobreza
Z	=	línea de pobreza
α	=	medida de sensibilidad de la pobreza

El valor de α indica el grado de aversión a la pobreza; esto es, un valor mayor a α le da mayor énfasis a los pobres. Así, se presentan los siguientes casos:

- **FGT₀**: Si $\alpha = 0$, entonces $P_0 = H$, donde $H =$ índice de recuento. Mide la **incidencia de la pobreza**: ¿cuántos pobres hay?, ¿cuántos viven por debajo de la línea de pobreza (LP)?
- **FGT₁**: Si $\alpha = 1$, $P_1 = I \cdot H$, donde $I \cdot H =$ brecha de la pobreza, multiplicada por el índice de recuento. Mide la **intensidad de la pobreza**: ¿cuán pobres son los pobres?, ¿qué tan lejos de la LP está el gasto o ingreso de los pobres?
- **FGT₂**: Si $\alpha = 2$, entonces se mide la **severidad de la pobreza**: ¿cuál es el grado de desigualdad entre los pobres? Es una medida de la desigualdad entre los pobres, que crece con el cuadrado de la distancia entre el gasto de cada pobre y la LP. Entonces, a mayor desigualdad entre los pobres, mayor es el valor de FGT₂.

Por lo tanto, el investigador puede determinar un valor específico para α ; y, de esta manera, influir en la naturaleza y el sesgo de la medida.

La propiedad de la descomposición del indicador posibilita que éste sea utilizado en política económica, especialmente para efectos de un uso más eficiente de los recursos fiscales destinados al gasto social.

Para el caso peruano, Medina²⁶ ha realizado los siguientes estimados: el porcentaje de la población pobre es de 49.8% (FGT₀), la brecha de la pobreza es de 19.1% (FGT₁) y el FGT₂ es 9.7%. Este último mide la desigualdad existente al interior de los pobres, por lo que Medina

26. Medina, Andrés, "Niveles de pobreza: Perú 1994", en *Moneda*, Nos. 80 y 81, Banco Central de Reserva del Perú, 1995, pp. 38-41.

concluye que la pobreza se encuentra en un estado crítico, a pesar de la reducción del FGT_0 entre 1991 y 1994. A manera de comparación, el FGT para Chile es de 5%²⁷, lo que muestra una desigualdad de ingresos menor entre los pobres.

Las estimaciones realizadas por Medina se resumen en el siguiente cuadro, el mismo que permite observar la evolución de la pobreza entre 1991 y 1994, a partir de la ENNIV:

Medidas	1991	1994	Variación (%)
Porcentaje de pobres	56.5	49.8	-6.7
Brecha de pobreza	22.4	19.1	-3.3
FGT_2	12.0	9.7	-2.3

Fuente: Medina, Andrés, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Perú, 1991-1994", en Moncada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, p. 77.

3.4 Medidas de la pobreza relativa

Estas medidas definen que un segmento de la población es pobre en relación al ingreso de toda la población; por lo tanto, la pobreza no está determinada por una línea discreta de la pobreza, sino en términos relativos. Esto implica que toda la sociedad, excepto aquella en la que todos reciban el mismo ingreso, tiene pobreza. Por lo tanto, es posible que una sociedad presente pobreza relativa (algunos tienen más que otros), pero no pobreza absoluta (si todos están sobre la línea de pobreza).

Una medida muy utilizada es el ingreso promedio de un porcentaje específico de la población que se encuentre en la parte más baja de la pirámide de ingresos. Por ejemplo, algunos investigadores se interesan por el ingreso promedio del 40% más pobre. Este porcentaje está determinado arbitrariamente. Sin embargo, un problema con estas medidas es que

27. Larrañaga, Osvaldo, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", en *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, Santiago de Chile: 1994, pp. 69-92.

no reflejan el bienestar de aquellos que son pobres. Esto ocurre porque una persona pobre en términos relativos puede no serlo en términos absolutos.

4. Condicionantes de la pobreza

Es importante notar que para entender el proceso a través del cual se genera la pobreza, deben tomarse en cuenta aspectos macroeconómicos y microeconómicos, dado que la pobreza se relaciona con variables macroeconómicas, tales como la dotación (utilizando la terminología de Sen) de recursos de un país así como las políticas gubernamentales que llevan a cierta distribución del ingreso y de la riqueza. Otra variable clave es la demográfica.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo²⁸, las políticas económicas y sociales pueden desarrollar tendencias progresivas o regresivas en una sociedad. Por ejemplo, ante una situación de ajuste, si es que no se toman las medidas adecuadas para proteger a los grupos más vulnerables, el resultado será regresivo; análogamente, en el caso de una sociedad que muestra crecimiento, la tendencia también será regresiva si los beneficios del mismo no se comparten entre todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, es claro que, dado el nivel de recursos o dotaciones con las que cuenta una sociedad, las políticas del gobierno pueden cumplir un rol clave en la situación existente de pobreza. Por eso, en el enfoque de Sen, éstas son incluidas dentro de la "función de capacidad".

Otro punto importante a considerar es la temporalidad del concepto de pobreza; una visión cortoplacista tenderá a concentrar los esfuerzos en aliviar el drama de aquellos que no pueden alcanzar "hoy" la canasta que satisfaga sus necesidades básicas, lista es una visión parcial, pues también se requiere concentrar esfuerzos en otros factores, como educación básica y nutrición infantil, que tienen un impacto de largo plazo. La inversión en capital humano, incluyendo educación y salud, es un elemento clave para lograr un bienestar duradero, pues provee a los pobres de las capacidades

28. Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*

para que ellos mismos dejen, con el tiempo y con su propio esfuerzo, su condición de pobres.

Por lo tanto, si bien la pobreza se muestra "hoy", su solución sólo puede lograrse "mañana", implementando políticas sociales que, en un marco de crecimiento económico, permitan enlazar ambas dimensiones. Esta visión de largo plazo es la única que va a posibilitar el desarrollo, pues aumenta la dotación de los pobres, en términos de tener más y mejores herramientas para enfrentar con éxito su propio destino.

Tomando en cuenta este balance entre el corto y el largo plazo, es obvio que la posibilidad de consumo de las necesidades básicas es la clave para asegurar un bienestar duradero; pero esta posibilidad real tiene que mantenerse en el tiempo. En el corto plazo, el logro de adecuados niveles de oferta de bienes que garanticen este nivel mínimo, es la condición de partida de todo el proceso. Sin embargo, esto no asegura la reducción de la pobreza, pues los programas asistenciales tienen un carácter temporal, que si bien como punto de partida es correcto, no lo es como una estrategia estable en el tiempo. Es por ello que no debe identificarse a las políticas sociales sólo como elementos compensadores, sino como elementos permanentes de toda estrategia de alivio de la pobreza, en el sentido de dotar de las capacidades a quienes no las tienen; más aún si tenemos presente la escasez de recursos por parte del sector público.

5. La relación entre crecimiento económico y pobreza: teoría y evidencia empírica

5.1 Políticas sociales y política económica

En general, las políticas sociales no están aisladas del entorno macroeconómico. Cualquier estrategia seria de alivio de la pobreza debe tomar en cuenta el contexto en el cual se aplica. El crecimiento estable y sano posibilita una reducción importante de la pobreza; en ese sentido, el patrón de crecimiento es un factor determinante de la magnitud de la tarea restante de los programas directos de combate a la pobreza (PDCP). Esto significa que el crecimiento no derrota completamente a la pobreza; simplemente se pretende mencionar que a mayor

estabilidad en el crecimiento, mayor reducción de la pobreza y, por lo tanto, menor esfuerzo adicional requerido por los PDCP. Así, existen dimensiones de la pobreza que el crecimiento no resuelve automáticamente. Si así fuera, no habría necesidad de políticas sociales.

De acuerdo con Berry²⁹, existen cuatro características del crecimiento de los países que tienen implicancias inmediatas en el alivio de la pobreza y que, por lo tanto, delimitan el campo de acción de los PDCP: la tasa de crecimiento, la intensidad de los distintos factores utilizados, el tipo de crecimiento y el grado en que se requiere mayor o menor movilidad de la mano de obra.

El aumento en empleo productivo bien remunerado puede no estar correlacionado con la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) real. Conviene una aclaración adicional: si el crecimiento del producto proviene principalmente de la formación de capital con un cambio tecnológico neutral, en el sentido de que la economía crece con los mismos requerimientos de trabajo, entonces la demanda por trabajo sí estará estrechamente correlacionada con el producto; pero, si el cambio tecnológico es ahorrador de trabajo (*labour saving technological change*), el empleo puede seguir una tendencia distinta del producto. En consecuencia, el crecimiento puede transformar la economía de "trabajo intensiva" a "capital intensiva", con electos obvios sobre el nivel de empleo y sobre la distribución del ingreso entre capital y trabajo.

Lo que se busca aclarar con lo anterior es que un mayor crecimiento, es decir, un aumento del llamado "pastel económico" en condiciones de estabilidad, genera el marco adecuado para la reducción de la pobreza pero no logra el objetivo de manera automática. Inclusive, como se ha comentado, puede surgir un conflicto entre ambos objetivos. Dado este conflicto, el problema se reduce a cómo satisfacer las necesidades básicas de los pobres sin retardar u obstruir el crecimiento.

29. Berry, Albert, *The Macroeconomic Context for Policies, Projects and Programmes to Promote Social Development and Combat Poverty in Latin America and the Caribbean*, documento preparado como parte del Programa PNUD Poverty Alleviation and Social Development, Toronto: University of Toronto, 1995, p. 1.

Entonces, la condición necesaria para lograr una efectiva reducción de la pobreza es el crecimiento económico, definido como un aumento permanente y sostenido de la producción del país; puede agregarse que debe tratarse de un crecimiento estable, no sujeto a fluctuaciones muy pronunciadas, es decir, períodos de auge seguidos por períodos profundos de recesión, como ocurrió en la economía peruana durante el segundo quinquenio de los ochenta³¹. Esto se debe a que el crecimiento financia la estrategia de reducción de la pobreza.

No obstante, el crecimiento no es una condición suficiente: puede darse el caso de que una economía crezca pero que simultáneamente la pobreza esté aumentando. Esto implica reconocer que los beneficios del crecimiento no necesariamente se distribuyen de manera igualitaria entre los diversos segmentos de la población, este hecho tiene una connotación política indudable: los sectores de la población que "no perciben los beneficios del crecimiento" definitivamente no van a estar dispuestos a apoyar la estrategia de crecimiento escogida y van a cuestionar la viabilidad política del modelo.

De esta forma, se genera un espacio para las políticas sociales que, al contribuir directamente a la reducción de la pobreza y por tanto a esparcir adecuadamente los beneficios del crecimiento, posibilitan el sostenimiento de la estrategia.

Por ello, asegurar el crecimiento es fundamental; de lo contrario, pretender el camino opuesto, es decir, redistribuir antes de crecer es políticamente impracticable; inclusive, si esto se hiciera, el margen de maniobra sería mínimo por la oposición de los sectores a los cuales "hay que quitarles algo para darle a otros". Lo obvio es aumentar primero el total a repartir y simultáneamente diseñar políticas para que el crecimiento se refleje en un aumento en el bienestar, especialmente de los sectores más pobres de la población.

30. Durante 1986 y 1987, la economía peruana creció 10.8% y 10.4% respectivamente, para luego caer, en un contexto hiperinflacionario, -8.1% y -12.4% en los dos años siguientes.

Dentro de todo el contexto comentado, para crecer es imprescindible que la economía se encuentre adecuadamente estabilizada; por ello, a pesar de que la estabilización presenta costos (aquí también actúan las políticas sociales como amortiguadoras del costo), debe entenderse como la primera fase de una estrategia de reducción de la pobreza. Luego, las reformas estructurales conducen la economía al crecimiento para finalmente llegar a la pregunta clave: ¿cómo el crecimiento contribuye al alivio de la pobreza? La evolución teórica de estas ideas, así como los principales aportes empíricos realizados al respecto son el tema del presente capítulo.

5.2 La evidencia empírica: principales estudios

En esta sección, se mostrarán algunos hallazgos que demuestran que el crecimiento estable constituye el marco adecuado para solucionar el problema de la pobreza, pero que no siempre es una condición suficiente.

Un economista que ha estudiado la falta de causalidad entre crecimiento y reducción de la pobreza es Montek Ahluwalia³¹, quien realizó estimaciones aproximadas de los ingresos recibidos por el 40% más pobre de la población para 18 países en dos momentos del tiempo. Encontró que, para algunos países, la tasa de crecimiento del ingreso del 40% más pobre había sido mayor que la tasa de crecimiento del ingreso de toda la población, mientras que para otros el resultado había sido exactamente el opuesto. Esto implica que, en ciertos países, el crecimiento había impactado de forma positiva en el ingreso de los más pobres, mientras que en otros los pobres habían empeorado con el crecimiento. Por ejemplo, Perú entre 1961 y 1971 mostró la misma tasa de crecimiento que Sri Lanka entre 1963 y 1970 (aproximadamente 5.3%); sin embargo, para los períodos indicados, en Sri Lanka el ingreso del 40% más pobre creció 8%, mientras que en el Perú el mismo segmento sólo tuvo un crecimiento en el ingreso de 3%. Entonces, a tasas de crecimen-

31. Ver Chenery, Hollis y otros, *Redistribución con crecimiento, políticas para mejorar la distribución de ingresos en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, publicado para el Banco Mundial y el Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Madrid: Editorial Tecnos, 1976, cap. 2.

to similares en el producto nacional, resultados opuestos. En general, Ahluwalia encontró que el crecimiento había logrado reducir la pobreza en Taiwán, Bulgaria, Irán, Colombia y el ya mencionado Sri Lanka; esta reducción de la pobreza significó que el ingreso de los pobres creció más que el promedio nacional.

Los resultados negativos se dieron en México, Brasil, El Salvador, India, Venezuela, Francia y Perú, entre otros países. Más aún, existen disparidades dentro de los dos grupos de países; así, el país con mejores resultados fue Taiwán, mientras que Francia mostró el peor resultado.

Estas diversas experiencias sugieren que no existe un patrón universal respecto de la relación entre crecimiento económico y comportamiento del 40% más pobre; de acuerdo con este estudio, no habría una base empírica que permitiera afirmar enfáticamente que el crecimiento mejora o empeora el bienestar de los más pobres.

Otro estudio, con más énfasis en América Latina, ha sido realizado por Cardoso y Helwege³², en el cual se muestra que el crecimiento de América Latina durante los sesenta y los setenta no redujo el número de pobres; por el contrario, la situación se agravó con el estancamiento de la década del ochenta. Esto reviste particular importancia porque indica que la pobreza, por un lado, es un problema estructural de los países en desarrollo y, por otro, puede agravarse ante programas de ajuste. A su vez, los programas de ajuste pueden originarse en factores externos (como un aumento en las tasas internacionales de interés o un deterioro de los términos de intercambio) o por las políticas macroeconómicas llevadas a cabo internamente como respuesta o al margen de choques externos. Entonces, a pesar de ciertos avances positivos durante la postguerra en América Latina, como por ejemplo la reducción de la mortalidad infantil en todos los países de 107 por mil en 1960 a 69 por mil en 1980, la experiencia muestra que en ausencia de crecimiento, la

32. Cardóse, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana: diversidad, tendencias y conflictos*, México: Pondo de Cultura Económica, 1992, cap. IX; y Cardoso, Eliana y Ann Helwege, "Below the Line: Poverty in Latin America", en *World Development*, vol. 20, No. 1, 1992, pp. 19-37.

situación de los pobres no sólo no se puede mejorar, sino que es muy difícil de mantener.

Cardoso y Helwege sostienen que la razón por la cual algunos indicadores sociales continuaron mejorando durante la década de los ochenta, a pesar de la crisis, está en una "inercia positiva por aprendizaje". Por ejemplo, los padres que aprendieron cómo curar a un niño enfermo con una simple solución casera diseminaron esta información a sus hijos y a sus vecinos. Aquellos que sabían leer también notaron que era importante trasladar esos conocimientos a sus hijos. Este conjunto de hechos contribuyó a mejorar los indicadores de bienestar en un contexto de crisis, en el cual se reducen los recursos, tanto para el gobierno como para toda la población.

A pesar de lo anterior, el hecho de que el crecimiento haya estado acompañado de una pobreza creciente, tensiones sociales y desequilibrios regionales generó las condiciones para la llegada al poder político de gobiernos populistas (como el APRA en el Perú de 1985), quienes a través de sus políticas acentuaron los desequilibrios macroeconómicos poniendo fin al crecimiento.

La lección que puede obtenerse de lo anterior es que un gobierno que diseña una estrategia de crecimiento que no difunde adecuadamente los beneficios del mismo, puede enfrentar un severo rechazo político de los segmentos poblacionales que "no ven el crecimiento", lo que no sólo dificulta la mantención de la estrategia, sino que tiene un costo político en el sentido de que el gobierno tiene un alto riesgo de perder las siguientes elecciones.

El Banco Mundial³³ también aporta elementos al debate; sostiene que, entre 1965 y 1990, los países en desarrollo han logrado avances notables. Así, en ese período, el consumo per cápita aumentó en términos reales en 70%, la esperanza de vida subió de 51 a 62 años, y las tasas de matrícula en educación primaria se incrementaron de 73% a 84%. Sin embargo, si esta mejora se hubiera repartido en forma

33. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990, La pobreza*, Washington: 1990.

igualitaria entre todos los segmentos poblacionales, los resultados habrían sido muy exitosos en lo que a la reducción de la pobreza se refiere; pero esto no ha sido así, pues la evidencia estadística es diversa: algunos países han logrado mejores resultados que otros.

En el informe comentado, el Banco Mundial sugiere que al no existir un indicador de bienestar universalmente aceptado es necesario utilizar varios de ellos; en ese sentido, opta por estudiar las variaciones registradas en el consumo per cápita, la esperanza de vida al nacer y el nivel de educación. Subrayada idea de que los promedios regionales esconden grandes disparidades, por lo que es fundamental considerar los estudios por países. En esa línea de análisis, se emplean estudios de 11 países para los cuales existe información como mínimo para un período de diez años³⁴. El porcentaje de pobres, definidos como aquellos que están por debajo de la línea de la pobreza específica para cada país, disminuyó en todos ellos, destacando el caso de la India, país con la mayor concentración de pobres en el mundo, que logró una reducción de la pobreza de 54% a 43% entre 1972 y 1983.

Cabe mencionar que, haciendo una división por períodos, en la década de los ochenta, caracterizada por una desaceleración del crecimiento, aumentó la incidencia de la pobreza en la mayoría de los países; así, por ejemplo, en Brasil, el porcentaje de pobres aumentó de 19% a 24% entre 1981 y 1987; y, en Polonia, de 9% a 23% entre 1978 y 1987. Sin embargo, Costa Rica, de 1977 a 1983, incrementó la incidencia de 29% a 36%, pero luego logró reducirla a 24% en 1986. Todo esto en un contexto en el cual el ingreso per cápita más que se duplicó en América Latina entre 1950 y 1989; aunque es importante destacar que, hacia 1989, el ingreso per cápita se redujo por debajo del obtenido en 1980 en toda la región, a excepción de Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana.

El Banco Interamericano de Desarrollo³⁵ plantea la posibilidad de un conflicto entre crecimiento y reducción de la pobreza; para ello, se comparan dos variables: la reducción observada de la pobreza (medida

34. Los países analizados fueron: Brasil, Colombia, Costa Rica, Indonesia, Malasia, Marruecos, Pakistán, Singapur, Sri-Lanka y Tailandia.

35. Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*, pp. 14-16.

por el porcentaje de pobres debajo de la línea de la pobreza) y una reducción simulada de la misma. Este último indicador asume que se mantiene constante el nivel de desigualdad existente en el inicio del período de análisis, de modo que todos reciben el mismo incremento en el ingreso a lo largo del período. El índice simulado posibilita observar qué parte de la reducción en la pobreza es atribuible al crecimiento económico. Los resultados se muestran a continuación:

País	Reducción observada	Reducción simulada	Crecimiento
Brasil	29	34	5.1
Costa Rica	21	22	3.5
Colombia	16	8	1.1

Puede notarse el contraste entre Brasil y Colombia; por un lado, el crecimiento en Brasil es mayor que el registrado en Colombia, pero el costo ha sido un incremento de la desigualdad. Por otro lado, Colombia no ha tenido una tasa muy significativa de crecimiento, pero la reducción de la pobreza ha sido el doble de la que se habría registrado si el crecimiento hubiera sido el único mecanismo utilizado para reducir la pobreza.

Para el caso peruano, tampoco es clara la relación directa entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. En 1991, el Producto Bruto Interno creció 3.0%, luego de una recesión de tres años consecutivos (-8.1%, -12.4% y -4.9% en 1988, 1989 y 1990, respectivamente); en 1992, marcó una reducción de -2.6% para luego recuperarse en 1993 (6.5%). Pese a este comportamiento errático, de acuerdo con las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV 1991 y 1994), la pobreza se redujo de 55.3% a 49.6%. Esto nos da una idea de que el crecimiento es necesario pero no suficiente para aliviar la pobreza; destacándose el rol de las políticas sociales.

En América Latina, durante el primer lustro de los años noventa, seis países, aparte del Perú, lograron reducir los índices de pobreza. Estos países fueron: Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela. Ahora bien, el hecho de que el alivio de la pobreza nunca

pueda considerarse como suficiente, no implica desconocer los avances logrados en ese sentido. En otras palabras, "siempre habrá algo por hacer". Lo que se pretende resaltar es que las mejoras obtenidas se dieron en un contexto de crecimiento económico. El crecimiento del producto por habitante fue relativamente alto en Argentina y Chile (entre 1990 y 1992), en Uruguay (en 1992) y en Venezuela (entre 1990 y 1992); y moderado en Bolivia y México. A nivel agregado, el producto por habitante, entre 1990 y 1992, creció 15.5% en Argentina; 11.7% en Chile; 9.2% en Uruguay y 11.8% en Venezuela, En Bolivia y México, el crecimiento fue menor: 4.5% y 3.7%, respectivamente³⁶.

Además, debe resaltarse que estas experiencias de reducción de la pobreza se dieron en un contexto de inflación decreciente: la variación mensual de la inflación fue menor que 2.5%, con excepción de Uruguay, país en el cual se situó en 5%. Esto posibilitó una recuperación de los ingresos reales de los trabajadores asalariados.

Lo anterior muestra que un entorno de crecimiento con estabilidad posibilita la reducción de la pobreza, pero nuevamente la pregunta clave es: ¿qué porcentaje de la reducción es atribuible al crecimiento?

Al respecto, un aporte interesante es el desarrollado por Larrañaga³⁷, cuyo análisis para Chile parte de un hecho objetivo: desde 1986, la economía chilena ha mostrado un notable desempeño, reflejado en un rápido crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y las exportaciones -dentro de un marco de estabilidad macroeconómica-, y una recuperación de inversión, salarios y empleo. Simultáneamente, mientras que en 1987 el 38.2% de los hogares vivía en situación de pobreza, cinco años después, el porcentaje se había reducido a 27.7%. Alude a dos posiciones para explicar lo anterior: una que sostiene que el crecimiento debe ser fortalecido como instrumento principal de la lucha contra la pobreza, y otra que sólo le otorga un rol secundario al crecimiento y, por ende, al proceso de "goteo" o *trickle down*.

36. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina 1994*, LC/G 1844, Santiago de Chile: 1994, pp. 5-13.

37. Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*

En su estudio, Larrañaga concluye que el crecimiento económico ha sido la causa fundamental de la reducción de la pobreza: el mismo explica el 80% del alivio de la pobreza entre 1987 y 1992. Para llegar a esta conclusión, utiliza una descomposición del cambio de la pobreza en términos de un efecto crecimiento y un efecto desigualdad, a partir del método de Datt y Ravallion³⁸. Esta metodología pretende responder a la siguiente pregunta: ¿qué parte de la reducción de la pobreza puede atribuirse al crecimiento del ingreso de los hogares y qué parte a los cambios en su distribución? El efecto crecimiento mide el cambio en la pobreza derivado de una variación del ingreso promedio, manteniendo constante la distribución de ingresos, es decir, la desigualdad. El efecto distribución se refiere a la variación en la pobreza originada en un cambio en la distribución de ingresos, manteniendo ahora constante el ingreso promedio. Una distribución más igualitaria, que entregue mayor ingreso a los pobres, tendrá un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, con el ingreso promedio constante.

Este método también ha sido usado por la CEPAL³⁹ para algunos países latinoamericanos. Por ejemplo, en Argentina, de una disminución total estimada de 6.4, el efecto distribución fue de -0.7%, mientras que el efecto crecimiento fue de 6.9%; así, el empeoramiento de la distribución redujo el efecto crecimiento. En Bolivia, la disminución total estimada de la pobreza fue de 5.2%; de este total, 4.1 se debe al crecimiento y sólo 0.8 a una disminución de la desigualdad. En Uruguay, de un total de 4.3% de reducción de la pobreza, 3.2 se debió al crecimiento y 1.4 al efecto distribución. Estos hallazgos podrían llevar a la hipótesis según la cual reducir la pobreza es, comparativamente, menos complicado que disminuir la desigualdad. Esto no significa no prestar atención a los problemas distributivos porque, como en el caso de Argentina, una mayor desigualdad puede disminuir el impacto positivo del crecimiento.

38. Datt, G. y M. Ravallion, *Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s*, Serie Living Standards Measurement Study Working Paper No. 83, Washington: Banco Mundial, 1991.

39. Ver CEPAL, *op. cit.*, pp. 14-15.

En todo caso, el problema de la desigualdad es una cuestión de largo plazo, mientras que la reducción de la pobreza no es un problema más simple, sino un problema con respecto al cual se pueden lograr avances en un plazo relativamente menor. Así, la desigualdad puede mantenerse aun en un contexto de alivio a la pobreza.

El éxito de los países de Asia Oriental muestra la importancia de esparcir adecuadamente los beneficios del crecimiento, lo que evitó este conflicto entre crecimiento y equidad. Más allá de las conclusiones específicas, la percepción de los beneficios del crecimiento posibilitó notablemente la mantención de la estrategia. De acuerdo con un Informe del Banco Mundial⁴⁰, entre 1965 y 1990, el crecimiento de 23 países de Asia Oriental fue más rápido que el de todas las demás regiones, incluidos países de Europa Occidental así como Estados Unidos. Esta conclusión se basa en el mayor crecimiento de sólo ocho países: Japón, Hong Kong, República de Corea, Singapur, Taiwán, China, Indonesia, Malasia y Tailandia. De esta forma, el rápido crecimiento y el mejoramiento de la equidad son las características más saltantes de lo que se conoce como el "milagro económico asiático". Es importante resaltar que si bien es cierto, antes de la década del ochenta, países de otras regiones también habían logrado altos índices de crecimiento, prácticamente ninguno ha podido mantener esas elevadas tasas durante tres décadas. Entonces, no sólo se trata de crecer, sino de hacerlo de una manera estable.

Paralelamente a este crecimiento espectacular (tasas mayores al 5% anual), los niveles bajos y la disminución de la desigualdad de los ocho países mencionados también constituyen una excepción a lo ocurrido en otras regiones; es decir, se logró crecer en un entorno en el cual la desigualdad disminuía. Como consecuencia de lo anterior, la pobreza absoluta disminuyó marcadamente: por ejemplo, de 58% a 17% en Indonesia entre 1972 y 1982; 37% a 14% en Malasia entre 1973 y 1987; 31% a 10% en Singapur entre 1972 y 1982; y de 59% a 26% en Tailandia en el período 1962-1986.

40. Banco Mundial, *El milagro de Asia Oriental*, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington: 1993.

Las causas de este "milagro" se enmarcan en la espectacular acumulación de recursos humanos y materiales, en el contexto de un importante crecimiento del ahorro interno (que posibilitó un aumento sustantivo de la inversión nacional) así como de aumentos en la productividad (lograda a partir de recursos humanos en rápido crecimiento). Ahora bien, todo esto se consiguió no sólo con políticas de libre mercado, sino que en cada uno de los países el gobierno también intervino para fomentar el desarrollo, en forma sistemática y a través de múltiples canales. Parece que estas economías lograron la mezcla óptima entre libre mercado e intervención selectiva del gobierno, de manera que esta última no genere muchas distorsiones. Los resultados demuestran que la intervención gubernamental no inhibió el crecimiento, sino que lo complementó.

Algunos estudiosos sugieren que las circunstancias históricas y geográficas fueron determinantes. Sin embargo, si ésta fuera la única explicación, otros países de la misma región, como Filipinas y la República Democrática de Corea, habrían seguido el mismo camino, pero esto no ha sido así, por lo que las políticas llevadas a cabo estarían explicando la mayor parte del rápido crecimiento.

¿Qué lecciones de política pueden extraerse? Los gobiernos deben cumplir cuatro funciones vinculadas al crecimiento: asegurar inversiones adecuadas en recursos humanos, proporcionar un clima competitivo para la empresa privada, mantener la economía abierta al comercio internacional y apoyar una macroeconomía estable. Más allá de eso, es probable que los gobiernos causen más daños que beneficios⁴¹. Por ejemplo, se impuso una disciplina competitiva en las intervenciones selectivas del gobierno; los créditos a la exportación se asignan mediante concursos, sobre la base de resultados y no de manera universal. Naturalmente, para que la intervención del Estado sea eficiente allí donde el libre mercado falla, se requiere de sólidas instituciones; en términos prácticos, una administración pública con la capacidad para supervisar el desempeño y aislada de toda presión política es un elemento esencial de la competencia basada en concursos.

41. *Ibid.*, p. 9.

Para establecer su legitimidad y ganarse el apoyo de la sociedad en general, las autoridades de estos países establecieron el principio del crecimiento compartido y prometieron que, a medida que la economía creciera, todos los grupos resultarían beneficiados. Esto es fácil de decir, pero complejo de implementar. Las autoridades tenían que convencer a las élites económicas para que, en primer lugar, apoyaran las políticas orientadas al crecimiento y, en segundo lugar, compartieran los beneficios con las clases medias y pobres; finalmente, para obtener la cooperación de estos grupos, había que demostrarles que verdaderamente saldrían beneficiados con el crecimiento futuro.

De esta manera, se establecieron mecanismos muy transparentes para demostrar que todos "compartirían la riqueza futura". Corea, Taiwán y China llevaron a cabo extensos programas de reforma agraria; Indonesia usó políticas de precios del arroz y de los fertilizantes para aumentar los ingresos rurales; Malasia aplicó programas explícitos de participación en la riqueza en beneficio del grupo étnico malasio, frente a los descendientes chinos que tenían mejor situación económica; Hong Kong y Singapur iniciaron programas de vivienda pública a gran escala.

Finalmente, con respecto a la formación de recursos humanos, las inversiones en educación dieron como resultado la universalidad de la educación primaria y un amplio acceso a la secundaria. Adicionalmente, la calidad de la enseñanza ha mejorado en estos países más rápidamente que en otros de ingreso mediano; en los años setenta, la disminución de las tasas de fecundidad (ampliamente apoyada por el gobierno) aumentaron marcadamente el gasto educacional por niño. Esta rápida acumulación de recursos humanos fue fomentada por dos factores adicionales. En primer lugar, varios de estos países contaban con una ventaja previa en el sentido de que su escasa desigualdad en materia de ingresos y educación dio lugar a una expansión de la educación, lo que retroalimentó la disminución de la desigualdad. En segundo lugar, y a diferencia de otras regiones, el gasto público se concentró en la educación primaria y secundaria. A nivel superior, el sector privado ha tenido gran participación; mientras que el gasto público se concentró en la educación científica y tecnológica, el sector privado autofinanciado ha atendido la demanda de la educación universitaria en humanidades y ciencias sociales.

5.3 El desarrollo económico: los avances teóricos

Evaluar la experiencia del desarrollo después de 1945 supone tomar en cuenta los cambios de objetivos que han ocurrido desde entonces. Si algo queda claro es que la maximización del crecimiento de una economía, si bien es muy importante, es una meta muy estrecha; se han incorporado objetivos relacionados con la reducción de la pobreza, la mejora en la distribución de ingresos, el aumento del empleo productivo y la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, esta ampliación del concepto de desarrollo no se ha logrado "de la noche a la mañana", sino que ha supuesto una evolución del concepto un tanto desordenada, lo que ha oscurecido significativamente lo que un país pretende definir como una "estrategia de desarrollo". Es por esa razón que la siguiente síntesis sobre la evolución histórica del concepto resulta útil. Como se demostrará, la contrastación empírica de las ideas prevalecientes en un momento del tiempo ha generado la aparición de nuevos objetivos, en la medida en que las "recetas" no brindaban los frutos esperados.

Esta preocupación por objetivos distintos del crecimiento no es algo que se haya originado en los últimos años. Por ejemplo, en 1952, apareció el primer plan de desarrollo en un país en desarrollo; esto ocurrió en la India, proponiéndose "la máxima producción, el pleno empleo, el logro de la igualdad económica y de la justicia social". En 1950, el Banco Mundial envió su primera misión a un país en desarrollo (Colombia) definiendo sus objetivos en términos de la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Estos antecedentes sirven para ejemplificar que la preocupación por los problemas sociales fundamentales de los países en desarrollo siempre existió. Lo que ocurre es que, a la luz de las ideas prevalecientes, se priorizaban estrategias distintas, como se intentará mostrar en el siguiente resumen, apretado pero útil para los fines de la presente investigación.

5.3.1 Primera etapa: el desarrollo como crecimiento

Los problemas de pobreza, desigualdad y falta de empleo productivo no son nuevos; existe un consenso casi universal en el sentido de que no sólo son problemas, sino características de los países en desarrollo. Lo novedoso radica en los diversos enfoques sugeridos para solucionarlos. Hoy día se acepta que el desarrollo no es sinónimo de crecimiento, sino que se trata de un concepto mucho más amplio que requiere que el crecimiento eleve el estándar de vida de toda la población. Sin embargo, ésta no siempre fue la "visión prevaleciente". En esta sección se hará una somera revisión de dichos enfoques, intentando ordenarlos cronológicamente, es decir, a partir de su aparición en el pensamiento económico.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, sólo las Naciones Unidas "pensaba en voz alta" sobre el desarrollo económico⁴². No obstante, a partir de 1949, apareció abundante literatura al respecto, destacando autores como Singer, Nurkse, Prebisch, Myrdal y Lewis, quienes le dieron forma a lo que se convirtió en la "sabiduría convencional" sobre desarrollo. Inicialmente se igualaba desarrollo con industrialización, pero paulatinamente fue tomando otros matices.

Desde 1950 y hasta 1970, el desarrollo económico se igualó al crecimiento, ecuación que, como veremos más adelante, ha sido casi completamente dejada de lado en la actualidad. Se usaba el ingreso per cápita como medida del nivel de vida y, para poder elevarlo, la condición necesaria y suficiente era el crecimiento económico. Pese a lo mencionado, existe cierta inercia a seguir utilizándolo. Una prueba de ello es que el Banco Mundial, en su Informe de Desarrollo Mundial de 1995, divide a los países en desarrollo del siguiente modo: economías de ingreso bajo (menos de 695 dólares per cápita en 1993) y economías de ingreso medio (entre 695 y 8,626 dólares en 1993). Estas últimas, a su vez, son subdivididas en países con ingresos medios bajos (entre 695 y 2,785 dólares) y aquéllos con ingresos medios altos (entre 2,785 y 8,626 dólares), llamados "economías de reciente industrialización". Esta

42. Ver Arndt, H. W., *Desarrollo económico: historia de una idea*, Buenos Aires: Editorial Rei, 1992, p. 53.

caracterización de los países a partir de su ingreso per cápita se complementa con las economías de ingresos altos (también llamadas economías industriales), cuya mayoría de miembros pertenece a la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) y muestra un ingreso per cápita mayor a los 8,626 dólares. A manera de ilustración, en esta clasificación, el Perú aparece con 1,490 dólares, ingreso aproximadamente similar al de Lituania, Colombia, Jamaica y Paraguay. Como se verá más adelante, la incorporación de indicadores sociales marca diferencias sustanciales entre los mismos, por lo que no pueden ser considerados como países de igual desarrollo.

Ahora bien, no es que las primeras deliberaciones en los años cincuenta no se hayan preocupado por los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo; más bien, bajo la fuerte influencia de Arthur Lewis y otros, los avances teóricos coincidían en que el crecimiento era la manera más efectiva de erradicar la pobreza, Lewis en 1955 sostuvo que "primeramente ha de advertirse que nuestro asunto es el crecimiento y no la distribución". De esta manera, la esperanza del mejoramiento del bienestar básico se basó en el crecimiento de los ingresos y especialmente en la actividad industrial moderna, organizada y a gran escala⁴³. Por lo tanto, en esta primera etapa, el crecimiento se consideraba como el mejor indicador de desarrollo.

Existían al menos tres justificaciones para insistir en el crecimiento como "prueba del desarrollo":

- i) Se creía que los beneficios del crecimiento pasarían gradualmente a los pobres, extendiéndose con las fuerzas del libre mercado; de esta manera, aumentarían la demanda de mano de obra, su productividad y sus salarios reales (sea por un incremento en los salarios nominales o por una disminución de los precios). Esta visión se resumía en el "efecto goteo o chorreo" (*trickle-down*). Esta teoría del efecto goteo urgía a los gobiernos a maximizar la tasa de creci-

43. Streeten, Paul, "Del crecimiento a las necesidades básicas", en *Finalizas y Desarrollo*, setiembre 1979, p. 28.

miento del producto de la economía, en el supuesto de que el crecimiento beneficiaría a todos los segmentos de la población.

Dado que para crecer hay que invertir, y para invertir es necesario ahorrar, los modelos de desarrollo incidieron en la necesidad de incrementar la tasa de formación de capital. Por ejemplo, Lewis sostenía que los países desarrollados, en algún momento, habían experimentado un rápido aumento de su tasa de inversión neta de 5% a 12% del ingreso nacional; la clave en la teoría del crecimiento era comprender el proceso a través del cual una comunidad pasa de ahorrar 5% a 12%. Entonces, si el desarrollo es una cuestión de crecimiento, es obvio que se requiere apartar una fracción de recursos que tiene la sociedad en un momento dado para aumentar el fondo de capital y, así, ampliar la producción disponible en el futuro. En consecuencia, el subdesarrollo es sinónimo de escasez de capital. La pregunta clave de los diseñadores de política económica era: ¿cuánta inversión total se requiere para producir determinados incrementos en el ingreso per cápita?

- ii) La segunda justificación partía de suponer que los gobiernos se preocupaban de lo que ocurría con los pobres; de esta manera, a través de medidas como la tributación progresiva o los servicios sociales, posibilitaría la expansión de los beneficios del crecimiento.
- iii) Por último, había quienes sostenían que, en las primeras etapas de desarrollo, la suerte de los pobres no debía ser la preocupación principal; se decía que la mejor manera de ayudarlos era construir el capital, la infraestructura y la capacidad productiva de la economía. Durante algún tiempo, los pobres tenían que limitarse a observar cómo los beneficios del crecimiento irían a parar a manos de los ricos. Pero luego, lo obtenido por los ricos se utilizaría como un poderoso incentivo para innovar, adaptar, ahorrar e invertir, de modo que la riqueza acumulada llegara a beneficiar finalmente a los pobres.

Esto último estaba respaldado por un importante avance teórico desarrollado por Simón Kuznets, cuya influencia en la literatura del

desarrollo es indudable. En un artículo pionero al respecto⁴⁴, sostuvo que las primeras etapas de crecimiento van acompañadas de una desigualdad de ingresos creciente. Sólo con un ingreso per cápita de 600 dólares (medido en dólares de 1973), el crecimiento adicional se asocia con una desigualdad menor, medida por la participación del 20% inferior de la población.

De este modo, influidos por esta igualdad entre crecimiento y desarrollo, los primeros planes de desarrollo ponían énfasis en acelerar la tasa de crecimiento del producto focalizándose, por lo tanto, en el proceso de acumulación de capital, así como en su asignación. Dado este entorno teórico, la cuestión sobre cómo los beneficios del crecimiento eran compartidos por los diversos segmentos de la población no fue un tema abordado con suficiente profundidad básicamente por las ideas prevalecientes: los pobres se beneficiarían del crecimiento. Además, un excesivo énfasis redistributivo en las primeras etapas del desarrollo retardaría el crecimiento y, por ende, los beneficios sobre los pobres tardarían aun más en hacerse sentir.

El gran problema fue el contraste de estas ideas con la realidad. Desde la Segunda Guerra Mundial, los ahora llamados países en desarrollo experimentaron un crecimiento sin precedentes, incluso mayor al de las economías industriales en una etapa similar; y no sólo se expandió el producto, sino que también se modernizaron, se dio un cambio estructural y creció la infraestructura. Las estadísticas hablan por sí solas: mientras que los países industrializados en su largo período de crecimiento, sin paralelo en la historia, habían logrado aumentar el ingreso por habitante a una tasa de 2% anual, los países en desarrollo habían superado ese indicador, pues entre 1950 y 1975 crecieron a una tasa promedio de 3.4% anual. Este ritmo de crecimiento fue superior al que pudieron obtener las naciones desarrolladas en cualquier período comparable antes de 1950. Por lo tanto, si el desarrollo se juzgara como crecimiento, el éxito habría sido espectacular. Sin embargo, muchos

44. Kuznets, Simón, "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XLV, No. 1, 1955, pp. 1-28.

sostienen que la pobreza, la desigualdad y el desempleo no sólo no han mejorado, sino que han empeorado.

Entonces, ¿qué es lo que falló para que las tres suposiciones comentadas no se confirmaran en la realidad? El ingreso no se filtró automáticamente a los pobres, a excepción de unos cuantos países con condiciones iniciales muy particulares; los gobiernos no cumplieron su rol, y tampoco fue cierto que se necesitara de una pobreza y una desigualdad crecientes en las primeras etapas de desarrollo para que luego la situación se revirtiera.

De acuerdo con Streeten⁴⁵, el crecimiento estuvo acompañado de un dualismo creciente: la expansión de un sector manufacturero urbano, moderno y a gran escala al lado de un crecimiento lento del resto de la economía. Pese al elevado y sostenido crecimiento industrial, no se creó mucho empleo, ni los beneficios se estaban expandiendo a los pobres. Esto cuestionó toda la visión prevaleciente.

Alrededor de 1960, esta visión experimentó un cambio. En 1961, Singer, en una conferencia en Addis Abeba, sostuvo que el tratamiento del problema del crecimiento y del desarrollo había sufrido un cambio importante: el énfasis se trasladaba del capital físico al capital humano. Así, la cuestión principal no era la creación de la riqueza, sino más bien la capacidad para crearla.

Paulatinamente revivió el interés por la asistencia técnica (en oposición a la ayuda de capital) y se introdujeron nuevos temas: inversión en educación, planificación del potencial humano, etc. Autores como Abramovitz, Kendrick y Deninson concluyeron que la proporción del aumento del PBI que podía atribuirse a insumos mensurables de capital y mano de obra era mucho menor que la esperada. Por lo tanto, había un residuo. Aquí destacó la figura de Schultz, quien observó que el capital y el trabajo no eran constantes, sino que mejoraban en el tiempo; la inversión en educación era la clave y apareció una nueva rama de la economía: la economía de la educación.

45. Streeten, Paul, *op. cit.*, p. 29.

Debe observarse que este "cambio" de visión no fue tan sustancial como aparenta ser, pues no se desafió la sabiduría convencional de igualar crecimiento con desarrollo: sólo se alteró la visión, reemplazándose al capital físico por el capital humano.

5.3.2 Segunda etapa: la incorporación de objetivos sociales al desarrollo

El principal problema que surge cuando se utiliza el crecimiento del ingreso promedio por habitante como único indicador de desarrollo es que se atribuye la misma importancia a cada dólar adicional de ingresos, ya sea que éste haya sido ganado por una persona pobre o por una rica⁴⁶. Tomando en cuenta lo anterior, el ideal sería medir el crecimiento por habitante ponderado, multiplicando cada dólar adicional por el peso del bienestar social atribuido al que lo recibe. El problema está en la definición de las ponderaciones, por lo que es casi imposible hablar de un índice ideal. Es por esa razón que se utilizan en la actualidad otros indicadores de bienestar como la esperanza de vida, la tasa de analfabetismo, la cobertura y la calidad de la educación primaria, entre otros. De lo que se trata es de evaluar el grado en que el crecimiento mejora el nivel de vida de los pobres. Estos indicadores adicionales al tradicional ingreso per cápita están relacionados con el empleo, la distribución de ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas.

El concepto de desarrollo social esbozado en el acápite anterior está directamente vinculado con un "resultado natural" del crecimiento económico. El cambio de énfasis comentado líneas atrás, con respecto a priorizar el capital humano sobre el físico, tuvo mucha aceptación a partir de la década del sesenta. Como se ha visto, se dedujo que el "residuo" del crecimiento, no explicado por los factores tradicionales, se debía a la educación, la salud, la tecnología, los aspectos institucionales y otros factores no incluidos dentro del concepto de capital físico.

46. Ver Morawetz, David, "Veinticinco años de desarrollo económico", en *Finanzas y Desarrollo*, setiembre 1979, p. 10.

La aceptación de esta teoría llevó a que se reorientaran los recursos públicos, asignando una proporción mayor a los sectores sociales, al considerarlos como inversión y no como consumo. La visión de los sectores sociales como "consumo" llevaba a deslinar pocos recursos a los mismos, dado que restaban recursos para la inversión económicamente productiva y, por ende, sólo podían ofrecerse siempre y cuando el crecimiento económico generara los recursos suficientes y posibilitara, por tanto, el aumento del consumo. Por ello, la política social, cuando existía, era innecesaria.

Pese a lo anterior, el concepto de desarrollo social no es nuevo y se remonta a los primeros años de vida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dentro de ella, dos órganos muy importantes eran el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. En 1949, la Asamblea General invitó al segundo de ellos a iniciar un estudio sobre la situación social y cultural del mundo. El informe sobre la situación social mundial apareció en 1957 y en él se demostró la necesidad de una estrecha integración entre los objetivos económicos y los sociales. Del mismo modo, se subrayaba la necesidad de diseñar **indicadores de desarrollo social**, para reemplazar la medición inadecuada del ingreso per cápita por el análisis de diversos componentes que representaban valores internacionalmente aceptados para salud, nutrición, vivienda, educación, empleo e ingreso personal, y por el uso de una serie de indicadores estadísticos para estos componentes. Ambos estudios constituyen un importante antecedente histórico del actual "enfoque de las necesidades básicas insatisfechas", tal como se desarrollará en acápite posteriores.

En los referidos estudios se concluyó que el crecimiento también había supuesto mejoras en los indicadores sociales; por ello, no se presentaba ningún conflicto entre objetivos económicos y sociales: la mejora de los niveles de vida podía lograrse a través del desarrollo económico.

A partir de la década del sesenta, se produce un punto de inflexión. En 1969, Dudley Seers alertó sobre la confusión entre crecimiento y desarrollo, sosteniendo que el crecimiento económico lejos de resolver las dificultades sociales y políticas, puede realmente causarlas; planteó

que las preguntas a responder eran las siguientes: ¿qué ha estado pasando con la pobreza?, ¿qué pasó con la desigualdad? Si estas cuestiones fundamentales empeoran, difícilmente puede hablarse de desarrollo.

En 1971, el economista paquistaní Mahbub ul Haq defendió una posición similar, sosteniendo que la alta tasa de crecimiento no ha sido ni será garantía de reducción automática de la pobreza. Criticó que la visión prevaleciente defendía la búsqueda de ciertos niveles de ingreso medio, y no un ataque selectivo a las peores formas de pobreza. Dicha visión proponía cuidar al PBI para que éste cuidara a la pobreza; él sostuvo, en cambio, que el argumento debía invertirse: cuidara la pobreza, para cuidar al PBI. Así, las metas de las nuevas estrategias de desarrollo debían ser la igualdad, el empleo, la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades fundamentales.

Otro influyente aporte realizó Albert Fishlow, quien, a partir del censo de 1970, concluyó que la distribución del ingreso en Brasil se había vuelto más desigual y que algunos grupos de bajos ingresos podrían haber inclusive empeorado en términos absolutos, a pesar del impresionante crecimiento económico.

En 1970, David Morse, Director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se hizo famoso por el siguiente eslogan: "destronemos al PBI" para hacer del empleo el objetivo y el criterio principal del desarrollo. Misiones enviadas a siete países encontraron que, incluso en los países en desarrollo que habían tenido razonables tasas de crecimiento, las tasas de desempleo habían aumentado; esto fue reforzado por los estudios de Seers sobre Colombia y Sri Lanka, y los de Singer y Jolly en Kenia. Los resultados de estas investigaciones se plasmaron en el Informe de Columbia, publicado en 1970, cuya conclusión central fue la "significación limitada del crecimiento económico"; así, la orientación teórica pasó al diseño de estrategias de desarrollo, en las cuales la reducción del desempleo pasó a ser el objetivo principal. Singer descubrió que la clave no era el empleo absoluto, sino la escasa productividad; por eso la estrategia de desarrollo no sólo debe buscar crear empleo, sino contemplar el diseño de medidas para aumentar la

productividad de los trabajadores, es decir, crear oportunidades de empleo más productivo.

En esa misma línea, Streeten⁴⁷ sostiene que este vuelco hacia la necesidad de crear empleo ocurrió como reacción al dualismo que había resultado del crecimiento industrial moderno. Los conceptos de empleo y desempleo tal como se definen en los países desarrollados no son adecuados a la realidad de los países en desarrollo. En los países industriales, empleo y desempleo tienen como base institucional mercados de trabajo organizados e informados, bolsas de trabajo, servicios crediticios y beneficios de seguridad social para los desempleados que sean trabajadores calificados, con deseos y capacidad de trabajar, pero temporalmente cesantes. Como en la mayoría de los países en desarrollo estas instituciones no existen, el problema de la pobreza no es el desempleo; la gente pobre está empleada, pero en actividades que reciben poca remuneración y suponen larguísimas jornadas de trabajo, como el vendedor ambulante, los carpinteros, los gasfiteros, los vigilantes de automóviles en las calles, etc. Éstos trabajan ardua e independientemente, sin contrato y son a menudo muy pobres. Así, el problema se redefinió como el de los "trabajadores pobres". El problema no era sólo aumentar el empleo, sino elevar el ingreso de los pobres, tanto en relación con el de los ricos como en términos absolutos.

Todos los planteamientos esbozados marcaron el inicio o la gestación de la idea según la cual el crecimiento era sólo parte de la solución al problema del desarrollo. El aumento del ingreso total o per cápita era sólo parte de la respuesta; el punto central entonces pasó a ser su composición y su distribución.

La década del setenta mostró una preocupación por la equidad, entendida como un desequilibrio de oportunidades; desde esa óptica, el problema del empleo puede atacarse usando tecnologías intensivas en trabajo, tanto en la industria como en la agricultura.

47. Streeten, Paul, *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid: Banco Mundial, Editorial Tecnos, 1986, cap. 1. En otro artículo del mismo autor puede encontrarse la misma idea: Streeten, Paul, "Del crecimiento a las necesidades básicas", en *Finanzas y Desarrollo*, setiembre 1979, p. 29.

En ese contexto, en 1972, Robert McNamara, en su mensaje anual como Presidente del Banco Mundial, analizó el tema de "Equidad Social y Crecimiento Económico". En esa oportunidad sostuvo explícitamente que el crecimiento no llegaba equitativamente a los pobres y que el rápido crecimiento había estado acompañado de una creciente desigualdad de ingresos en muchos países en desarrollo, tomando como ejemplo a Brasil, México e India. Así, apareció un gran número de estudios que intentaban compatibilizar la noción de desarrollo con la de crecimiento y distribución.

Poco tiempo después, la atención se estaba enfocando ya no sólo en los aspectos relativos a la distribución de ingresos, sino también en el nivel absoluto de la satisfacción de las necesidades entre los grupos más pobres de la población de un país. McNamara sugirió establecer metas específicas para el crecimiento del 40% más pobre de la población, con el objetivo claro de erradicar la pobreza.

Este cambio de énfasis en dirección hacia la pobreza originó un vuelco similar en el debate general del desarrollo. Hacia 1969, Seers sostuvo que la clave no era acelerar el crecimiento económico, sino cambiar la naturaleza del proceso de desarrollo; adicionalmente, detectó las dificultades políticas de cualquier intento drástico de redistribución de la riqueza, pues los individuos de altos ingresos tratarían de encontrar medios para mantener el privilegio. Por ello suscribió la idea de crecer para distribuir, es decir, la redistribución con crecimiento. Estas ideas se condensaron en un libro publicado en 1974 por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios para el Desarrollo de Sussex, titulado *Redistribución con crecimiento*, cuyo editor principal fue Hollis Chenery.

En aquella publicación, se plantearon muchas preguntas con respecto a la relación entre crecimiento y distribución. Chenery observó que en los países pobres el crecimiento es una condición necesaria para erradicar la pobreza; pero, en algunas circunstancias, el crecimiento refuerza y afirma las desigualdades en la distribución de ingresos. Si el crecimiento comienza con una distribución muy desigual, es muy difícil redistribuir el ingreso y erradicar la pobreza. Por ello, se pensó que la redistribución de los incrementos del ingreso sería más fácil desde el punto de vista político. Una parte del aumento del ingreso sería gravada

y canalizada hacia los servicios públicos para elevar la productividad de los pobres; ésta era la "redistribución con crecimiento". Sin embargo, Chenery, a partir de algunas simulaciones, encontró que los resultados de tal redistribución eran muy modestos. Su modelo se centró en el nivel y el crecimiento del ingreso de los segmentos más pobres de la población, específicamente del 40% más pobre¹⁸.

La idea anterior se convirtió en la base de las estrategias orientadas hacia la reducción de la pobreza, con el objetivo de un "ingreso mínimo" garantizado igual o superior a un límite de pobreza establecido. Así, surge el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el que por su importancia actual se desarrolla en el acápite siguiente.

5.3.3 Enfoque de las necesidades básicas insatisfechas

En 1975, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lanzó su propuesta de las "necesidades básicas". El punto de partida fue la constatación empírica de que el crecimiento rápido del PBI no reduce por sí solo la pobreza ni la desigualdad; tampoco es política ni humanamente aceptable esperar varias generaciones para que los beneficios del crecimiento "chorreen gota a gota" hasta llegar a los sectores más pobres. Se planteó que cada país adoptara un modelo de "satisfacción de las necesidades básicas" para lograr un cierto nivel de vida mínimamente aceptable antes de concluir el presente siglo.

Esta idea de diseñar un programa dirigido específicamente a proporcionar un ingreso mínimo para los pobres ya "flotaba en el ambiente" algunos años atrás. Por ejemplo, en 1962, un informe de la Comisión de Planificación de la India planteaba esa idea; se argumentó que la pobreza no podía eliminarse mediante la redistribución, porque cierto grado de desigualdad es una parte esencial de la estructura de incentivos en cualquier economía en crecimiento. Se propuso como objetivo obtener un ingreso mínimo garantizado de 20 rupias al mes en 1975; se agregó que esto podía lograrse con una tasa de crecimiento anual del PBI de 7% y cierta redistribución: se tendría que duplicar el

48. Para más detalles, ver Chenery, Hollis y otros, *op. cit.*

consumo del 20% más pobre, mientras que el 20% más rico aumentaría su ingreso sólo en 30%.

Adicionalmente, el Banco Mundial, a través de su Presidente de ese entonces, Robert McNamara, sugirió planes de desarrollo orientados a aumentar los ingresos del 40% más pobre, de modo que esos ingresos se elevaran, por lo menos, a igual ritmo que el promedio del ingreso nacional en los cinco años siguientes, y bastante más rápido en el largo plazo.

De una manera muy simple, las "necesidades básicas" se definieron como el nivel de vida mínimo que una sociedad debería fijar para sus segmentos más pobres. Dicho nivel debería abarcar las necesidades mínimas de una familia para el consumo personal: alimentos, vivienda y vestido, además del acceso a servicios esenciales como agua potable, instalaciones sanitarias, transporte, atención médica y educación, así como un trabajo razonablemente bien remunerarlo para todo aquel que estuviera dispuesto a trabajar. Este método fue popularizándose lentamente en la literatura del desarrollo.

Tomando como referencia las ideas de McNamara, Mahbub ul Had, Director del Departamento de Políticas y Programas del Banco Mundial, encargó en 1978 a Paul Streeten la coordinación de los estudios del mencionado organismo acerca del lema. Dicho aporte fue condensado en el libro *Lo primero es lo primero*, cuyo principal colaborador y organizador fue Streeten, y que fuera publicado en 1981.

Luego de comprobar empíricamente la gran cantidad de pobres en el mundo⁴⁹, la propuesta sostiene que, al formularse políticas dirigidas a reducir la pobreza, la literatura económica prestó demasiada atención a la reestructuración de las pautas de producción e ingreso para beneficiar a los pobres, pero descuidó el consumo. Este desequilibrio se corregiría si el objetivo de satisfacer las necesidades básicas se colocara en el centro del debate sobre el desarrollo.

49. 750 millones de personas en todo el mundo, según cálculos del Banco Mundial a inicios de los ochenta.

Es cierto que la única forma de eliminar la pobreza absoluta de manera permanente y sostenible consiste en incrementar la productividad de los pobres. Los métodos para lograr ese objetivo deben complementarse con esfuerzos adicionales para satisfacer sus necesidades insatisfechas, por lo menos, por cuatro razones:

- i) La productividad no sólo se incrementa con más capital físico, sino también con más capital humano. Una mayor educación y una mejor salud contribuyen con la productividad de la mano de obra más que muchas otras inversiones.
- ii) Existe un segmento importante de pobres que no tienen bienes físicos. Se trata de la población sin tierras o los pobres urbanos, que tienen como único bien su capacidad de trabajo. Dada esa realidad, la inversión más productiva es aquella dirigida a mejorar los recursos humanos.
- iii) Sin embargo, lo anterior no es suficiente para que los pobres ganen un ingreso razonable. Se necesita, adicionalmente, expandir los servicios públicos, puesto que los mercados no los proporcionan en forma adecuada.
- iv) El incremento de la productividad a través de la inversión en recursos humanos lleva tiempo; es decir, lograr el nivel de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades básicas no es algo que se consiga en el corto plazo. Por eso se justifica que los sectores más pobres de la población reciban, en ese intervalo de tiempo, subsidios de carácter temporal.

Inicialmente, estas ideas originaron distintas reacciones. Algunos pensaban que se trataba sólo de un intento de redistribución de ingresos acompañado de mayores servicios públicos, sin que se tomen medidas en forma simultánea para aumentar la productividad. Otros sostenían que se trataba de una defensa del socialismo, al estilo de Cuba. Ni los primeros ni los segundos están en lo cierto; se trata más bien de una reacción pragmática a la problemática de la pobreza como objetivo fundamental del desarrollo económico. Las políticas sociales comenzaban a adquirir una importancia inusitada en la literatura del desarrollo.

El propósito del desarrollo es elevar el nivel de vida de los pobres, tan rápido como sea posible, además de proveer a los individuos de los medios para que puedan desarrollar su verdadero potencial. Esto implica satisfacer las necesidades básicas de los pobres. De esta manera, dicho enfoque es una respuesta⁵⁰ a los defectos de las políticas concentradas en el crecimiento económico, pues se orienta directamente hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, en especial, de los bienes y servicios que necesitan. Es evidente que no puede existir un acuerdo universal sobre cuáles son exactamente las necesidades básicas de los pobres; éstas naturalmente varían de país a país, incluso algunos incluirían necesidades no materiales como, por ejemplo, ciertos derechos políticos. Sin embargo, hay algunas necesidades comunes a todos los pobres del mundo, tales como: alimentos, nutrición, servicios de salud, educación, saneamiento, agua potable y vivienda. Estas son necesidades básicas que contribuyen a mejorar los recursos humanos, resumidos en más y mejor educación y salud; ello, a su vez, aumenta la productividad y, por lo tanto, la capacidad de generar ingresos.

Pero, ¿por qué no proveer de mayores ingresos a los pobres para contribuir a reducir la pobreza?; dicho de otro modo, ¿qué diferencia a este enfoque de la visión tradicional (el crecimiento reduce automáticamente la pobreza a través del efecto goleo) o de aquellos enfoques que postulan que la clave está en aumentar el empleo?

En primer lugar, el ingreso adicional generado por el crecimiento económico no siempre es gastado en los rubros básicos vinculados con el bienestar de los individuos. En segundo lugar, algunas necesidades básicas son satisfechas de mejor manera a través de los servicios públicos y, por lo tanto, no están relacionadas con el ingreso individual. En tercer lugar, se reemplaza la idea del efecto goteo hacia abajo (*trickle down*) por el efecto goteo hacia arriba (*trickle up*), en el sentido de que una mejora en los recursos humanos (educación y salud) incrementa la

50. Según Streeten, es un paso lógico por el camino del pensamiento del desarrollo; ver Streeten, Paul, *op. cit.*, pp. 28-31.

productividad de la mano de obra y, de esta manera, contribuye al crecimiento.

En otras palabras, las necesidades básicas no sólo deben satisfacerse por una cuestión de justicia social o equidad, sino que las políticas específicas de inversión en educación y salud aumentan la dotación de recursos humanos de los pobres y, por lo tanto, su capacidad futura de generar ingresos. Entonces, no se presenta un conflicto entre crecimiento y reducción de la pobreza. Así, la satisfacción de las necesidades básicas es un ingrediente de las estrategias de crecimiento. En el capítulo siguiente se analizará el impacto de esta nueva "visión" en el diseño de rutas directas e indirectas para reducir la pobreza.

Un punto crucial dentro de esta estrategia es el siguiente: ¿cuáles son las necesidades básicas y quién las determina?

Las necesidades básicas pueden interpretarse de una manera objetiva, es decir, en términos de cantidades mínimas especificadas de alimentos, vestido, agua, saneamiento y otras, que son necesarias para impedir el mal estado de salud, la malnutrición, etc. Esta interpretación fisiológica puede resultar atractiva, pero las necesidades básicas también pueden ser interpretadas desde un punto de vista más subjetivo: satisfacer las carencias tal como las perciben los individuos, no los médicos u otros especialistas. Dicho de otro modo, puede pensarse en brindar oportunidades a los pobres de ganar un mayor ingreso y que ellos mismos decidan qué bienes y servicios comprar; así, los consumidores son los mejores jueces de sus necesidades básicas.

A la luz de la evidencia parece existir un conflicto entre las elecciones hechas por los pobres y las necesidades básicas determinadas por los especialistas⁵¹. Por ejemplo, si una persona pobre logra obtener más ingresos, para decidir qué comprar, puede estar influenciada por la publicidad, el efecto demostración, el intento de emular a los ricos, etc. Este deseo de superación a través del acceso a nuevos bienes y

51. Ver Streeten, Paul, "Basic Needs: Some Unsettled Questions", en *World Development*, vol. 12, No. 9, 1984, pp. 973-978.

servicios es comprensible, pero puede dejar de lado la satisfacción de algunas necesidades básicas.

De esta forma, al interior de este enfoque, pueden sugerir políticas muy intervencionistas u otras más liberales; el camino elegido dependerá de los criterios escogidos por los diseñadores de la estrategia.

Por otra parte, es difícil imaginar una sociedad en la cual la nutrición, la educación, la salud, el abrigo y la existencia de niveles adecuados de servicios de agua potable y desagüe, no sean parte de una "canasta de necesidades básicas", a pesar de que algunas de ellas ya puedan estar satisfechas. El problema es que esta canasta puede no coincidir con las necesidades básicas expresadas por las mismas personas. Por ejemplo, en China, se incluye como necesidad básica un funeral decente; mientras que en otros países los trabajadores deben pagar para poder tenerlo, usualmente a través de un seguro obligatorio para ese fin .

Luego de resuelta la ambigüedad anterior, aparece otra: ¿cuáles van a ser los métodos a través de los cuales se van a entregar los bienes y servicios básicos definidos en la pregunta inicial?

Una posibilidad es registrar el número de los que sufren carencias, calcular el costo de los bienes y servicios que se precisan para erradicar las carencias y, luego, entregarlos a los grupos objetivo. Esto supone un proceso previo de identificación para localizar adecuadamente la política; además, se requiere de un aparato burocrático eficiente y eficaz para lograr el objetivo. Una segunda posibilidad es movilizar el poder político y social de los pobres, permitiendo una plena participación de los mismos en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos para combatir la pobreza. Sin embargo, aquí surgen dificultades obvias respecto a cómo puede implementarse esa participación en la práctica; más aún, si los pobres no están adecuadamente organizados ni cuentan

52. Inclusive el derecho a elegir cuáles son las necesidades básicas puede considerarse, en sí mismo, una necesidad básica.

con el nivel de educación necesario como para ejercer este tipo de funciones.

Algo importante de recalcar es que esta actitud del Estado, que para muchos puede sonar a "paternalismo", se iría reduciendo gradualmente, en la medida en que la inversión en recursos humanos (salud y educación) provea a los pobres la capacidad de elevar su productividad y, por lo tanto, sus ingresos. Las decisiones tomadas con un nivel educativo más alto son más consistentes con la satisfacción de las necesidades básicas.

5.4 Las vinculaciones entre desarrollo económico y desarrollo social

La evidencia empírica y, en consecuencia, los cambios de visión ocurridos respecto a la estrategia adecuada de desarrollo dejan en claro que el crecimiento y la equidad son dos objetivos importantes del desarrollo. Probablemente, por ello, es posible que, como resultado de la evolución histórica del concepto de desarrollo esbozado en el acápite 5.3, en los años noventa, las políticas de reducción de la pobreza se han definido en términos del "crecimiento con equidad", tema que se analizará más adelante.

Algunos economistas han enfatizado las complementariedades entre crecimiento y equidad, mientras que otros han resaltado las diferencias, planteando ambos objetivos como sustitutos más que como complementarios. Mientras que existe un consenso en que el logro de una mayor equidad conduce a elevar el nivel de vida de los pobres, surgen desacuerdos en cuanto al énfasis que deben tener el crecimiento o la equidad.

El desacuerdo puede resumirse contrastando someramente los dos puntos de vista esbozados anteriormente. Uno de ellos sostiene que el ataque a la pobreza debe descansar en medidas directas para satisfacer las necesidades básicas, es decir, el enfoque de las "Necesidades Básicas Insatisfechas". Un supuesto crucial para esta estrategia es que el crecimiento, si bien es necesario, por sí mismo es insuficiente o muy lento para proveer los beneficios a los pobres en un tiempo razonable. En consecuencia, los gobiernos deben proveer los bienes y servicios

directamente a la población para asegurar que los pobres reciban una parte proporcional de los mismos. El otro punto de vista, en su versión extrema, sostiene que los gobiernos deben reducir sus esfuerzos en la provisión directa de bienes y servicios y, más bien, concentrarse en incrementar el crecimiento económico de largo plazo. Existen también visiones intermedias, que parecen predominar en los años noventa.

Sin embargo, la pregunta clave sigue siendo, ¿cómo satisfacer las necesidades de los sectores más pobres sin afectar los requisitos para el crecimiento de las sociedades?

La literatura sobre el desarrollo ha tratado de cuatro maneras la relación entre desarrollo económico y social; esto puede deducirse de los avances teóricos revisados en el acápite anterior. No obstante, haciendo un esfuerzo de síntesis, pueden encontrarse las siguientes cuatro formas de abordar el tema.

a. El desarrollo social es un resultado del crecimiento económico

En este primer grupo se encuentran aquellas estrategias que igualan desarrollo social con crecimiento económico o que asumen que los beneficios del crecimiento producen, como resultado, desarrollo social; en otras palabras, el efecto goteo hacia abajo (*trickle down*) que fue dominante en la literatura en las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Como se ha visto, desde los inicios de los setenta, se desarrollaron enfoques alternativos para incluir temas como la distribución de ingresos, la calidad de vida, el empleo, etc. como indicadores igualmente importantes del desarrollo.

b. El desarrollo social y el crecimiento económico no tienen ninguna relación entre sí

En esta visión se rechaza el "efecto goteo hacia abajo", pues ambas nociones son independientes entre sí. El crecimiento económico puede ocurrir sin desarrollo social, si es que, por ejemplo, se limita la distribución de los beneficios del crecimiento a una élite privilegiada o al pago de deuda externa.

c. El desarrollo social y el crecimiento económico son interdependientes

Aquí destaca Srinivasan⁵³, quien sostiene que las políticas de crecimiento económico y la provisión de necesidades básicas están interrelacionadas. Si se le otorga demasiado énfasis a la provisión de las necesidades básicas, en el corto plazo se reduce el crecimiento, lo que a su vez daña la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas en el futuro. El crecimiento económico financia el desarrollo social.

d. El crecimiento económico es un resultado del desarrollo social

Esta concepción está basada en el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, cuyo principal exponente, como se ha comentado, es Paul Streeten. Sugiere un "efecto goteo hacia arriba" o *trickle up*; así, el desarrollo de un nivel mínimo del capital humano es un prerequisite para acelerar el crecimiento del producto. Sus hallazgos empíricos refuerzan la hipótesis: mejoras en la satisfacción de las necesidades básicas no decrecen sustancialmente el PBI, sino que tienden a estar asociadas con un mayor crecimiento económico futuro.

En resumen, la literatura referida a la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo social no provee una respuesta clara respecto a la causalidad entre ambas dimensiones. Un aporte que busca encontrar la causalidad ha sido desarrollado por Newman y Thomson⁵⁴, quienes usaron datos de 46 países y se preguntaron lo siguiente: al margen de las políticas utilizadas para lograr un nivel dado de crecimiento económico o desarrollo social, ¿cuál es el efecto, si es que existe, sobre el crecimiento económico y el desarrollo social posterior? Concluyen que si bien es cierto que tanto el crecimiento económico como el desarrollo social están determinados en gran parte por los niveles que tenían en los años anteriores, el nivel de satisfacción de las

53. Ver Srinivasan, T. N., *Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues*, Food Research Institute Studies, vol. 16, No. 2, 1977, pp. 11-28.

54. Newman, Bárbara y Randall Thomson, "Economic Growth and Social Development: A Longitudinal Analysis of Causal Priority", en *World Development*, vol. 17, No. 4, 1989, pp. 461-471.

necesidades básicas contribuye significativamente al crecimiento económico posterior, pero el crecimiento económico inicial no contribuye a la satisfacción posterior de las necesidades básicas.

Por lo tanto, sus resultados empíricos muestran que los defensores del "efecto goteo hacia arriba" están más cerca de la verdadera relación entre crecimiento económico y desarrollo social. El crecimiento económico es un producto, tanto de los indicadores económicos anteriores, como de los indicadores sociales previos. Por lo tanto, las necesidades básicas preceden y no siguen al crecimiento.

Ahora bien, esto no implica que los países basen sus estrategias sólo en políticas sociales para el desarrollo. Esta conclusión se obtiene porque el impacto de los indicadores sociales en el crecimiento económico posterior es significativo, pero menor que el impacto de los indicadores económicos en el subsecuente crecimiento económico. La sugerencia es clara: las estrategias de desarrollo social deben incorporar tanto políticas sociales como políticas económicas, buscando la mezcla óptima de las mismas. Probablemente ésta sea la base de las políticas de los años noventa, resumidas en el eslogan "crecimiento con equidad".

Esta nueva estrategia se fundamenta en dos elementos: en primer lugar, promover un crecimiento basado en el uso del activo más abundante que tienen los pobres, es decir, su fuerza de trabajo; así, se sugieren políticas que favorezcan incentivos de mercado, instituciones políticas y sociales e infraestructura y tecnología directamente relacionadas con los sectores trabajo-intensivos. En segundo lugar, lo anterior provee los servicios sociales básicos para los pobres. Aquí destacan la atención primaria, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria. De esta forma, los pobres se benefician y a su vez contribuyen con el crecimiento. Toda esta orientación, sin embargo, puede estar limitada por la escasez de recursos, principalmente en contextos de ajuste. En el acápite siguiente, se discutirá con mayor detalle el ataque a la pobreza, utilizando políticas sociales y políticas económicas.

6. Estrategias de reducción de la pobreza

6.1 Tipos de estrategias

Existe un consenso universal en la necesidad de reducir la pobreza como parte medular de una estrategia de desarrollo. Las discrepancias entre los estudiosos del tema de la pobreza se centran en las estrategias para lograr el objetivo. Además, también se comparte la idea de que es necesaria una política pública para acelerar la reducción de la misma, dado que el libre mercado, entendido como *laissez faire*, al menos en el corto plazo, no muestra resultados alentadores. Por lo tanto, el foco de la discusión está centrado en el diseño de una adecuada política pública.

La pobreza inhibe el desarrollo; de esta manera, una estrategia de reducción de la pobreza puede justificarse en los siguientes tres niveles:

- i) Las consecuencias directas sobre los afectados: por lo general, los pobres carecen de una adecuada nutrición, no reciben suficientes cuidados médicos, no tienen un nivel de educación que les permita ingresar al mercado laboral, por lo que están marginados del mismo, etc. Además, el grado de movilidad social es bajo, por lo que la pobreza se autoperpetúa de generación en generación.
- ii) Las consecuencias sobre toda la economía: la pobreza es un problema que afecta a toda la economía, por ejemplo, a través de la formación de los llamados barrios pobres⁵⁵. Del mismo modo, la privación física y psicológica que sufren los pobres impide un uso eficiente de los recursos humanos.
- iii) Las consecuencias sobre el desarrollo social y político de los países afectados: las tensiones generadas por la existencia de amplios sectores de pobreza originan un "conflicto social", que es un obstáculo para el desarrollo. En este sentido, la pobreza es un

55. En el Perú se denominan pueblos jóvenes; en Brasil, favelas; en Chile, poblaciones, etc. Son distintas denominaciones para caracterizar el mismo fenómeno: la pobreza urbana.

problema en la medida en que los bajos ingresos crean un problema para quienes no son pobres⁵⁶.

Teniendo a la reducción de la pobreza como objetivo, los instrumentos de política existentes para tal efecto pueden dividirse en dos clases⁵⁷:

- i) La ruta indirecta, que prioriza el uso de recursos para acelerar el crecimiento para que éste luego impacte positivamente en el ingreso de los pobres y, por lo tanto, en su nivel de vida.
- ii) La ruta directa, que implica la provisión pública de las necesidades básicas, como educación, servicios de salud, vivienda, etc.; así como transferencias (provenientes en la mayoría de los casos de un esquema de tributación progresiva) que financien la satisfacción directa de las necesidades básicas de los pobres.

La distinción básica entre los dos enfoques está en que el primero defiende la generación de ingresos para que, con éstos, los pobres aumenten su consumo; mientras que el segundo aboga por la provisión directa del consumo de los bienes y servicios básicos. Este último supone una redistribución de ingresos entre los distintos grupos (los ricos financian la estrategia) a menos que se cuente con una fuente externa de financiamiento. La ruta indirecta puede complementarse "sesgando" la estrategia hacia la generación de ingresos para los pobres, lo que también tendría un elemento redistributivo. Un ejemplo sería la creación de un mercado de créditos para los mismos.

Por lo tanto, en los dos enfoques puede considerarse la cuestión de "focalizar" la política en favor de los pobres; la política óptima implica

56. Ver Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, 1992, p. 310.

57. Existen varios documentos que optan por esta clasificación. Véase, por ejemplo, Bhagwati, Jagdish, "Poverty and Public Policy", en *World Development*, vol. 16, No. 5, 1988, pp. 539-555; también puede revisarse Inter-American Development Bank, *Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: Agenda for Action*, Washington: 1992.

una mezcla de ambos a menos que una de las rutas claramente muestre ser superior a la otra. Por ejemplo, si el crecimiento incrementa el ingreso sólo de los "no pobres" y, además, no existe una movilidad social "hacia arriba", el rendimiento de la ruta indirecta será cero⁵⁸. Este "retomo" o productividad del enfoque indirecto podría ser incluso negativo si es que el crecimiento aumentara la pobreza. En estas circunstancias, es imprescindible optar por la ruta directa, pero teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: primero, debe demostrarse que los factores políticos y económicos que reducen o eliminan el impacto del crecimiento en el alivio de la pobreza no afectan también a la ruta directa, impidiendo una provisión adecuada y eficiente de los bienes y servicios básicos a los pobres. En segundo lugar, no debe olvidarse que a pesar de que el crecimiento no disminuya la pobreza en el corto plazo, también es cierto que el crecimiento financia, en el mediano y largo plazo, la ruta directa, a través de la generación de los recursos necesarios para poder implementarla.

Como se ha revisado en el capítulo anterior, hasta los años setenta, la ruta indirecta era la priorizada por la mayoría de economistas. En los años setenta, dentro del enfoque de las necesidades básicas, y a la luz de los resultados empíricos, la ruta directa adquirió popularidad. En la década de los ochenta, las dificultades metodológicas y prácticas para optar por la ruta directa nuevamente implicaron un resurgimiento de la ruta indirecta.

Finalmente, en los años noventa, las políticas para reducir la pobreza se enmarcan dentro del eslogan "crecimiento con equidad", estrategia que contiene dos elementos claves. En primer lugar, promover un patrón de crecimiento que logre una mayor eficiencia en el uso del recurso más abundante entre los pobres, es decir, el trabajo. Alude a políticas que favorezcan los incentivos de mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología, directamente relacionadas con los sectores intensivos en trabajo. En segundo lugar, proveer de los servicios sociales básicos a los pobres, como atención primaria de salud, planificación familiar, educación primaria y nutri-

58. Ver Bhagwati, Jagdish, *op. cit.*, p. 540.

ción, para así conseguir que los pobres generen su propia capacidad de generar ingresos. Esta estrategia, basada en los dos elementos descritos, ha sido llamada la *twin-track strategy*⁵⁹ y asegura que los pobres se beneficien del crecimiento y a su vez contribuyan con el mismo. La dificultad del "crecimiento con equidad" está en que es difícil de implementar, pues la mayoría de países se encuentran con problemas de deuda externa que deben servir; del mismo modo, están en procesos de cambios estructurales, por lo que muchos gobiernos se ven en la necesidad de reducir el gasto en los sectores sociales, con consecuencias negativas sobre los pobres. En otras palabras, existe un problema de escasez de recursos.

Como puede notarse, lo social siempre ha estado vinculado con lo económico; sin embargo, la naturaleza de la relación ha dependido de la "visión prevaleciente". La cantidad y la variedad de enfoques para erradicar la pobreza hacen necesario un esquema que muestre la evolución de las estrategias de alivio de la pobreza, dentro de la evolución de las teorías del desarrollo económico⁶⁰.

Hasta inicios de la década del setenta, la predominancia del efecto goteo (*trickle down*), de acuerdo con el cual el crecimiento económico paulatinamente erradica la pobreza, condicionó lo siguiente:

- i) Los esfuerzos del gobierno debían estar orientados a maximizar la tasa de crecimiento económico; los beneficios del mismo se diseminaban por todos los sectores de la población.
- ii) Las políticas sociales, como consecuencia de lo anterior, iban detrás de la política económica.

Sin embargo, los hechos empíricos demostraron la debilidad de la relación automática entre crecimiento y pobreza; muchos estudios concluyeron que los beneficios del crecimiento no se distribuían

59. Ver Lipton, Michael y Simón Maxwell, *The New Poverty Agenda: An Overview*, Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 306, agosto 1992, p. 1.

60. El esquema que se presenta a continuación es una adaptación de Lipton, Michael y Simón Maxwell, *op. cit.*, p. 2.

uniformemente y que, en muchos casos, ni siquiera llegaban a los pobres. Frente a esto aparecieron varios enfoques que destacaban la redistribución con crecimiento y el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

Período	Paradigma dominante	Estrategias de reducción
1950s	Crecimiento a través de la industrialización	Desarrollo comunitario
1960s	Desarrollo agrícola para servir al crecimiento Desarrollo del capital humano e infraestructura	"Efecto goteo" (<i>Trickle down</i>)
1970s	Redistribución con crecimiento	Necesidades básicas Programas de empleo Desarrollo rural Salud básica
1980s	Neoliberalismo Ajuste estructural	Libre mercado y sector privado desarrollo humano Ajuste con rostro humano
1990s	Reducción de la pobreza (Banco Mundial) Desarrollo humano sostenible (PNUD)	Estabilidad macro Crecimiento trabajo-intensivo Servicios sociales Desarrollo de las capacidades Participación civil en el desarrollo para aumentar las oportunidades

La crisis de los ochenta, originada en factores externos a las economías en desarrollo (recesión internacional y crisis de la deuda) y agravada por políticas internas mal concebidas (gobiernos populistas al interior de programas heterodoxos), trajo como consecuencia la necesidad de implementar programas de ajuste estructural; la política social aparecía como el elemento compensador, para amortiguar los costos sociales del ajuste. En este contexto, surge la conocida propuesta de la UNICEF: el ajuste con rostro humano; y, simultáneamente, se retoma la confianza en los mecanismos de mercado y en el sector privado.

Así, en los años noventa, la estabilización de las economías abrió el espacio para los distintos programas de compensación social, como un intento para neutralizar los efectos de la crisis; nuevamente, la política social amortiguaba los efectos de la política económica. Luego de la estabilización, surgen las propuestas del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con más similitudes que diferencias⁶¹. Mientras que el Banco Mundial alude a la "reducción de la pobreza" como un intento de reducir el número de personas cuyo nivel de ingreso se encuentra por debajo de la denominada línea de la pobreza, agregándole a ello la provisión adecuada de servicios sociales, el PNUD busca expandir las oportunidades, de modo que los individuos puedan lograr los beneficios, cuyas habilidades y capacidades les posibilitarían lograr en condiciones normales. A estas dos propuestas puede agregársele una tercera: la de la CEPAL⁶². Ésta sostiene que el ajuste de los años ochenta mostró los problemas estructurales de equidad que tienen las economías latinoamericanas; los países no buscan ajuste sino desarrollo, y una condición para lograrlo es el crecimiento económico; adicionalmente, para crecer hay que ser competitivos. Esta competitividad no puede lograrse ni con salarios más bajos, ni con ajustes en el tipo de cambio, ni tampoco con una sobreexplotación de los recursos naturales; el camino adecuado está dado por los aumentos en la productividad, que a su vez provienen de la incorporación adecuada del progreso tecnológico. Esta adaptación supone recursos humanos con un nivel de calificación adecuado para poder absorberlo, por lo que el énfasis de la transformación productiva con equidad debe tener como base la inversión necesaria en recursos humanos.

La característica común de estos tres enfoques, que son complementarios y no sustitutos, es la incorporación explícita de la política social dentro de la estrategia de desarrollo. En otras palabras, la política

61. Para una revisión más cuidadosa es interesante revisar Askwith, Michael, *Poverty Reduction and Sustainable Human Development: Semantics or Substance?*, Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 345, 1994.

62. Dicha propuesta está contenida en varios documentos; por ejemplo, ver CEPAL, *Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza*, Estudios e Informes CEPAL No. 69, Santiago de Chile: 1988.

económica se encarga de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento, mientras que las políticas sociales pasan a tener un rol fundamental: diseñar las medidas para la erradicación "sustentable" de la pobreza y propiciar la igualdad de las oportunidades; sólo así es posible un crecimiento autosostenido que tenga como correlato el desarrollo, expresado en un aumento del bienestar de la población. Es por eso que la estrategia global no sólo debe priorizar aspectos económicos, sino también sociales; de lo contrario, el desarrollo, que tiene una connotación no sólo material sino humana, sería una utopía.

6.2 Los principios básicos

La nueva Agenda de Reducción de la Pobreza recoge elementos de todas las estrategias anteriores, pero especialmente del Banco Mundial, del PNUD y de la CEPAL. Esta estrategia puede resumirse en los siguientes principios básicos:

- i) Para salir de la pobreza, los pobres buscan seguridad y un bienestar sustentable temporalmente, de modo que pueda mantenerse a pesar de los choques internos y externos (originados en la política económica). El nuevo énfasis no está sólo en el ingreso o en el consumo de los pobres, sino en una visión multidimensional del concepto de bienestar.
- ii) La herramienta básica está en la ayuda a los pobres para que éstos puedan lograr un bienestar seguro y duradero.
- iii) El Estado tiene un rol fundamental en la reducción de la pobreza: debe proveer la información sobre las causas, incidencia e intensidad; debe generar el entorno institucional para que los pobres puedan elevar su bienestar; debe asegurar que los pobres tengan acceso a la infraestructura física, social y económica adecuada; y, por último, debe estar orientado hacia el bienestar social.
- iv) El primer requisito de la estrategia de reducción de la pobreza es su orientación hacia un crecimiento trabajo-intensivo, designado específicamente a incrementar los activos, el empleo y el ingreso

de los pobres. Potenciar el uso de habilidades y capacidades de los pobres es la vía más rápida hacia el crecimiento.

- v) El segundo requisito es un acceso creciente a los servicios sociales, tarea que debe estar básicamente en manos del Estado, en competencia con el sector privado. En este contexto, la salud básica y la educación primaria para todos es un componente fundamental para que los pobres puedan desarrollar adecuadamente todas sus capacidades. Esto no implica que el Estado necesariamente tenga que ser el proveedor directo del servicio.
- vi) El tercer requisito es el desarrollo de un sistema efectivo y eficiente de transferencias, como un mecanismo de protección ante choques no previstos; un ejemplo es un programa de seguridad alimentaria. Esta labor debe ser compartida por individuos, comunidades, agencias no gubernamentales y Estado. Aquí se ubican los programas de apoyo social.
- vii) En caso de requerirse subsidios o transferencias, los grupos vulnerables (aquellos a los cuales se dirige directamente la ayuda) deben estar correctamente focalizados (*well-targeted transfers*). Los altos costos y los problemas de incentivos y de información sugieren la superioridad de la autofocalización o la focalización a través de las características de los pobres (por ejemplo, a partir de su localización geográfica).
- viii) Las estrategias de alivio de la pobreza son más factibles en un contexto internacional apropiado para un crecimiento trabajo-intensivo. Esto implica, entre otras condiciones, un entorno comercial adecuado, un esquema conducente a un alivio de la deuda externa para los países de bajos ingresos y programas internacionales de ayuda mejor focalizados.
- ix) La ayuda internacional debe orientarse a los países con mayor concentración de pobreza, y que además estén implementando las políticas adecuadas para reducirla.

- x) Las estrategias deben ser sustentables no sólo política, fiscal y administrativamente, sino que no deben comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Los elementos mencionados de algún modo resumen e incorporan todos los aportes de las distintas visiones sobre la relación entre desarrollo y pobreza. De hecho, contienen debilidades⁶³, pero destacan por su simpleza.

63. Ver Lipton, Michael y Simón Maxwell, *op. cit.*, pp. 8-11; y Askwith, Michael, *op. cit.*, pp. 16-18.

III. DESIGUALDAD Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

1. La relación entre pobreza y distribución de ingresos

Como resultado del cambio en el "clima intelectual", luego de la Segunda Guerra Mundial, aparecieron diversos estudios sobre desarrollo y distribución de ingresos. La relación entre ambos conceptos es obvia: si en un país el Producto Bruto Interno crece a tasas significativas, no puede decirse que dicho país haya progresado si la mayoría de la población mantiene su mismo nivel de ingresos. En términos convencionales, el país habría crecido (pues produce más), pero no se habría desarrollado.

Por otro lado, es muy poco lo que puede hacerse para mejorar el nivel de vida de los pobres si no se crece, ya que el crecimiento genera los recursos para poder no sólo solucionar el problema de la pobreza absoluta, sino también mejorar la distribución de ingresos.

En consecuencia, los conceptos de desarrollo, pobreza y distribución de ingresos están interrelacionados; pero también lo está otro factor: el empleo. Esto se debe a que el empleo, sea dependiente o independiente, incrementa el ingreso y, por ende, puede alterar la distribución de ingresos. Entonces, los cambios en los niveles y estructura del empleo se reflejan en cambios en la distribución de ingresos. A pesar de ello, es conveniente hacer una aclaración: si bien es cierto que los problemas de pobreza, distribución de ingresos y empleo se presentan juntos para la mayoría de los países (y, por tanto, están relacionados entre sí), una mejora en uno de ellos no necesariamente implica lo mismo para los demás.

Por ejemplo, un individuo puede tener un empleo con una remuneración que no alcance para satisfacer las necesidades básicas de sus dependientes. En este caso, el problema no es de "empleo", pues el individuo lo tiene, sino que se trata de un empleo de baja productividad; en este contexto, habría empleo con pobreza. Por razones similares, es posible que la creación de empleos no impacte significativamente en

la distribución de ingresos. Esto puede ocurrir porque una de las principales razones que está detrás de la desigualdad de ingresos es la propiedad de la riqueza, entendida ésta como la posesión de activos que generan ingresos. Como la riqueza está altamente concentrada, la generación de empleos colabora con la igualdad de ingresos obtenidos por el empleo, pero es poco lo que puede hacer para igualar la distribución de la riqueza.

Un argumento similar, pero en dirección opuesta también es sostenible: es posible reducir la pobreza y mejorar la distribución de ingresos manteniendo inalterado el nivel de empleo. Por ejemplo, la redistribución a través de un esquema de tributación progresiva no necesariamente crea empleo; inclusive puede tener un efecto perverso, pues desincentiva la inversión. Como sostiene Killick¹, "la participación de los beneficios del crecimiento no necesariamente implica participar en la producción de esos beneficios".

Finalmente, ¿pueden tratarse la pobreza y la desigualdad de ingresos como si fueran el mismo problema? Nuevamente, la conclusión es la misma: están muy relacionados pero no son lo mismo. Es perfectamente posible redistribuir ingresos de los ricos a los sectores medios sin alterar la situación de los pobres; este cambio mostraría, desde el punto de vista estadístico, una reducción de la desigualdad pero no de la pobreza. Del mismo modo, puede mejorarse la situación de la pobreza gravando a los estratos medios sin afectar a los ricos; en este caso, la pobreza se habría reducido pero el efecto sobre la distribución de ingresos sería ambiguo.

2. Sobre el concepto de "desigualdad"

El objetivo de este capítulo es proveer un marco conceptual que permita analizar cuestiones relativas a la distribución y desigualdad de ingresos. Una cuestión previa es incidir en la naturaleza del término "desigualdad", pues al usarlo, implícitamente, se emite un juicio de

1. Killick, Tony, *Policy Economics, A Textbook of Applied Economics on Developing Countries*, Londres: Overseas Development Institute, 1981, p. 107.

valor al respecto. Se dice que los países en desarrollo enfrentan un problema serio de "desigualdad"; al hacerlo se está hablando de la "igualdad" como una situación deseable, en otras palabras, como un objetivo normativo. Como sugiere Atkinson², el término "desigualdad" puede usarse en los casos en que simplemente los ingresos de dos individuos son diferentes de la misma forma en que nos referimos a la desigual estatura entre los mismos. Alternativamente puede usarse un juicio de valor, bajo la presunción de que la igualdad sería deseable.

Los individuos difieren en características físicas y sociales; existen diferencias en edad, sexo, salud mental y física, capacidades intelectuales, entorno social y muchos otros factores. Resulta muy complicado incluir toda esta diversidad en un marco analítico que estudie la "desigualdad" de los individuos. Es probable que por esta razón se priorice la desigualdad de ingresos como loco principal en el estudio de la desigualdad.

Sin embargo, la desigualdad real de oportunidades que enfrentan los individuos no puede deducirse simplemente de la magnitud de la desigualdad de ingresos, porque lo que puede o no puede hacer un individuo no sólo depende del ingreso, sino también de una amplia variedad de características físicas y sociales que condicionan su vida. Para colocar un ejemplo, si se pretende comparar a una persona con una privación física *versus* las demás, el ingreso no sería el indicador adecuado, pues ese individuo está en desventaja con relación a los demás cuando intenta convertir sus ingresos en lo que realmente desea. Más aún, enfrenta una desventaja real al momento de generar ingresos.

Lo que se pretende decir es que existen otros factores a tomar en cuenta. Este capítulo alude a la distribución de ingresos, no a los niveles de bienestar logrados con el mismo.

Teniendo esto en mente, aún subyacen otras dificultades. En primer lugar, el flujo de ingresos que recibe un individuo debe considerarse en relación a sus necesidades. Lo que parece adecuado para un individuo

soltero no lo es para una familia de cinco miembros, en la cual todos dependen del primero. En segundo lugar, las preferencias de los individuos no son iguales entre sí: dos personas con iguales oportunidades pueden tomar decisiones distintas que tengan como resultado ingresos diferentes. Las decisiones intertemporales de consumo *versus* ahorro son ilustrativas; una persona puede optar por consumir más y ahorrar menos, con lo cual tendrá menos ingreso en el futuro si la comparamos contra otra que tomó la decisión contraria.

Las ideas esbozadas muestran que no es sencillo pasar de afirmaciones con respecto a diferencias en ingresos a cuestiones sobre justicia o injusticia³. Ahora bien, el hecho de que no (oda diferencia de ingresos implique injusticia no significa dejar de lado los problemas de la distribución de ingresos.

3. ¿Cómo se origina una distribución de ingresos?

3.1 La distribución funcional de ingresos

Desde un punto de vista muy elemental, se denomina ingreso nacional a la suma de todos los ingresos generados por todos los factores de producción de un país. Este ingreso es generado en un determinado período de tiempo y es la suma de sueldos, salarios, alquileres, dividendos, beneficios, etc.

Este ingreso nacional, así generado, suele denominarse la "torta económica" en términos gráficos. Para un tamaño dado de la torta, la mayor participación de un grupo de individuos en el ingreso nacional tiene un costo, en el sentido de que reduce la parte correspondiente a los demás. Por lo tanto, toda modificación en el sistema de reparto de la "torta económica" implica la alteración de las porciones que venían recibiendo los distintos factores. Si la torta crece, es decir, si hay crecimiento económico, es posible que los sectores pobres aumenten su participación relativa en la misma.

3. Ver Atkinson, Anthony, *op. cit.*, p. 15.

Obviamente, siempre que se altere la "ración de la torta" que percibe un sector a costa de otros, se genera un conflicto que se agudiza en circunstancias recesivas, es decir, cuando la torta disminuye. Por esa razón, difícilmente se propone un cambio en la distribución del ingreso nacional, a menos que la torta crezca. En este sentido, el crecimiento económico (o aumento en el tamaño de la torta) se considera una condición previa para mejorar la distribución. Pero esto no evita la tensión entre sectores: por un lado, aquellos que hoy reciben la mayor parte de la torta plantean un crecimiento de la misma, para luego ver las cuestiones de distribución; por otro lado, los menos favorecidos con el reparto actual no están dispuestos a esperar el crecimiento, sino que abogan por una mejora inmediata de su participación.

Este conflicto disminuye cuando el crecimiento permite mejorar la participación de quienes están próximos a la línea de la pobreza, dado que ello no supone reducir las porciones correspondientes a los demás sectores.

Entonces, de lo que se trata es de "repartir el ingreso", es decir, los derechos de todos los que participan en la producción. En una economía de mercado, la distribución del ingreso está determinada por la venta de los servicios de los factores. Entonces, depende de la distribución de la dotación de los factores. El ingreso del trabajo está determinado por la distribución de las capacidades para obtener dicho ingreso; por otro lado, el ingreso del capital está determinado por la distribución de la riqueza, que a su vez se relaciona con factores como la herencia y el ahorro a lo largo del ciclo de vida.

Dada una distribución de dotaciones, la distribución del ingreso depende además de los precios de los factores que se forman en distintos mercados (uno para cada factor). Como se verá más adelante, en un mercado competitivo, estos precios son iguales al valor del producto marginal del factor. De todo este proceso, emerge un patrón de distribución de ingresos.

Supongamos que una fábrica de ropa ha obtenido, a lo largo del año, un número determinado de prendas; luego de vendidas, ¿a quién le corresponde recibir los ingresos por ventas? Evidentemente a todos los

que han contribuido a la producción de las mismas; los que facilitaron las materias primas e insumos recibirán su parte; los obreros, el personal administrativo y de ventas y los directivos recibirán su pago; quienes prestaron capitales recibirán sus intereses, etc. Una vez realizados estos pagos, cuyas remuneraciones están estipuladas en distintos contratos, queda un remanente, que son los beneficios netos que podrán reinvertirse en la empresa para que ésta siga creciendo o que el propietario podrá disponer para gastos.

El reparto atribuye ingresos a distintos tipos de personas: sueldos y salarios a unos, intereses a otros, alquileres a los propietarios de inmuebles, beneficios al empresario, etc. A esta división de la producción de ropa entre quienes han contribuido a ella se le llama distribución funcional del ingreso, porque se hace teniendo en cuenta las funciones desempeñadas por cada uno en la producción. Por lo tanto, la distribución funcional del ingreso muestra cómo se reparte el ingreso generado en una economía entre todos y cada uno de los factores de producción.

Cuando se suman las producciones de todas las empresas del país se obtiene el producto nacional, cuya contraparte es, aproximadamente, el conjunto de ingresos generados en la producción: salarios, alquileres, intereses, beneficios, etc. De esta manera, aparecen las principales fuentes de ingresos de los individuos: para la mayoría, los ingresos son el resultado de la "venta" de la fuerza de su trabajo, a cambio de sueldos y salarios; otros obtienen intereses por los capitales que prestan, alquileres por los edificios que alquilan, dividendos cobrados como propietarios de empresas, etc.

3.2 La distribución personal de ingresos

Las unidades familiares son las dueñas de los factores de producción que se han analizado. Los pagos por los factores aludidos fluyen a las respectivas unidades familiares (también llamadas economías domésticas); y a ellos hay que sumarles las transferencias. Este último término se refiere a ingresos que reciben las personas por un trabajo no realizado en ese período como, por ejemplo, las pensiones, los subsidios, etc. La suma de ambos conceptos se denomina ingreso personal.

Por lo tanto, el ingreso personal está constituido por los ingresos que obtienen las familias como pago por los servicios que prestan y por los bienes cuyo disfrute ceden a las empresas o a otras economías domésticas; así como por los beneficios que rinden sus actividades profesionales y empresariales. Dicho de otra manera, la distribución funcional del ingreso se transforma en la distribución personal. Entonces, la distribución funcional del ingreso, junto con las condiciones del mercado de factores, determina la distribución personal.

Ahora bien, el ingreso personal no es disponible en el sentido textual del término porque sobre él recaen impuestos; así, si al ingreso personal de las unidades familiares se le resta los impuestos a las mismas, se obtiene el ingreso disponible. Recibe este nombre porque está "disponible" para que las familias lo gasten (consumo) o lo ahorren. De esta manera, la distribución personal de ingresos consiste en la distribución del ingreso entre los individuos o las familias, luego de descontarse los impuestos y agregarse las transferencias realizadas a los hogares por los poderes públicos, como las pensiones, por ejemplo.

Cuando este ingreso disponible se encuentra en un mínimo de subsistencia, es evidente que la familia no tendrá capacidad de ahorro, sino que tendrá que consumirlo todo. Esto último es importante porque cuando se busca tener una idea del grado de bienestar material de un país comparado con los demás, con frecuencia se usa el indicador "ingreso por habitante". Sin embargo, este "número" no dice nada con respecto a la distribución del ingreso nacional y, por lo tanto, no es útil para analizar la equidad. El ingreso per cápita sería representativo desde el lado de la distribución sólo si el ingreso nacional se repartiera por igual a todos los miembros del país. Pero, como esto no sucede así, al mismo tiempo que se calcula el ingreso promedio o ingreso per cápita, es fundamental analizar la distribución del ingreso nacional entre las unidades familiares; y de esta comparación podrá deducirse el grado de equidad en la distribución del ingreso nacional.

Finalmente, cuando se hace referencia a una redistribución del ingreso, lo que se busca es una distribución distinta de la que se produce de acuerdo con el sistema económico imperante, y con arreglo a las instituciones, como la propiedad privada y la herencia. Toda

redistribución lleva implícito un juicio de valor contrario a la distribución existente. De lo anterior puede concluirse que hay dos fases posibles en la redistribución de ingresos: cuando se atribuyen ingresos a los factores de producción (distribución funcional) y cuando se amplían o reducen los ingresos recibidos por un individuo o familia (distribución personal). En cualquiera de las dos puede actuar el Estado a través de medidas correctivas. No obstante, en las sociedades modernas lo importante es la distribución personal; ésta es la distribución que sirve como base para todos los estudios de desigualdad social.

4. Medidas de la desigualdad de ingresos

Para evitar que toda la discusión anterior lleve a confusión, conviene aclarar que en lo que sigue se va a hacer referencia a las medidas de desigualdad de ingresos, tomando como marco general la distribución personal (y no funcional) de los mismos. Como sostienen Blackwood y Lynch ⁴, si el objetivo de todo programa de desarrollo es aliviar la pobreza o reducir la desigualdad, es necesario realizar un seguimiento de la pobreza y de la desigualdad para determinar el éxito o fracaso del programa mismo. Sin embargo, no se puede hablar del "mejor" indicador de la desigualdad, pues depende de qué aspecto de la desigualdad se pretenda medir. Al respecto, algunos indicadores reflejan mejor algunos aspectos, mientras que otros coeficientes resaltan otros⁵. Entonces, ¿qué medida de desigualdad debe escoger el hacedor de política económica (*policy maker*)? Tal como se notará luego, ello dependerá de lo que se quiera medir.

Cualquier discusión en cuanto a la forma en que las políticas tributarias y de gasto público afectan la distribución de ingresos presupone, en primer lugar, tener una medida adecuada de la misma. Como se ha visto, se citan dos tipos de distribución: la funcional y la personal. La distribución funcional alude a la división del ingreso

4. Blackwood, 13.1. y R.C. Lynch, "The Measurement of Inequality and Poverty: A Policy Maker Guide to the Literature", en *World Development*, vol. 22, No. 4, 1994, p. 567.

5. Ver Champernowne, D.C., "A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution", en *The Economic Journal*, vol. 84, No. 336, diciembre 1974, p. 787.

nacional⁶ entre los diversos factores de producción, convencionalmente divididos en tierra, trabajo y capital; se usa para medir la contribución de cada factor a la producción total. La distribución personal, por otro lado, mide el monto de ingreso recibido, por cualquier concepto, por empresas y familias. Muestra la participación, dentro del total de ingresos, de las familias de bajos, medios y altos ingresos; y, usualmente, es utilizada como una medida de bienestar.

Ambas distribuciones están relacionadas. Por ejemplo, si la propiedad de la tierra y del capital está muy concentrada, cualquier medida que incremente el retorno a estos factores tenderá a empeorar la distribución personal. Alternativamente, un aumento en el retorno al factor trabajo originará una distribución personal más igualitaria.

En lo que sigue, se analizarán las diversas medidas de la distribución personal de ingresos, pero no hay que perder de vista su vinculación con la distribución funcional.

Toda medida de desigualdad, implícitamente, supone una noción de la misma. Una definición simple de este concepto establece que existe desigualdad cuando un individuo tiene más ingreso que otro. De este modo, una transferencia de ingresos del que tiene menos ingresos (pobre en términos relativos) al que tiene más ingresos (rico en términos relativos) origina una mayor desigualdad; por lo que la medida debe incrementarse. Esta propiedad se conoce como la condición Pigou-Dalton. Debe notarse que, para este caso, se toma como punto de referencia la igualdad perfecta.

Las diferentes medidas de la distribución personal de ingresos usualmente parten de una encuesta familiar. Este procedimiento puede resultar en indicadores de dudosa calidad. Esto puede ocurrir ya sea porque los encuestados no conocen su ingreso con exactitud o porque ocultan información por temor a pagar más impuestos.

6. El ingreso nacional se define como la suma de los ingresos de todos los factores de producción.

Adicionalmente, no se encuesta a toda la población (salvo en el caso de un censo nacional de población), sino a una muestra de la misma; a partir de ella, se generaliza el resultado a todo el país. Por lo tanto, dado lo anterior, es importante proceder con mucha cautela en el análisis de los datos.

Luego de recogida la información, el paso siguiente es presentar la información de alguna forma que permita posteriormente resumirla en un indicador. Ése es el origen de las medidas de desigualdad. En general, estas medidas se dividen en dos grandes grupos: medidas absolutas y medidas relativas.

4.1 Medidas absolutas

Tienen como objetivo mostrar el bienestar total de la población. El punto de partida es definir una función de bienestar social; por tanto, existe una connotación normativa. En este sentido, se plantea que el bienestar social es una función, o depende del ingreso de los individuos dentro de una sociedad:

$$W = f (Y_1, Y_2, \dots, Y_i);$$

donde: W = Bienestar social
 Y_i = Ingreso de la i -ésima unidad familiar

Los aumentos en el bienestar, históricamente, han sido aproximados por el crecimiento económico, CE. Más específicamente, las mejoras en el bienestar han sido definidas como la tasa de crecimiento agregada del ingreso, utilizando una ponderación determinada para cada segmento de la población. Un modelo con estas características ha sido desarrollado por Ahluwalia y Chenery, quienes dividen a la población por nivel de ingreso en quintiles; de modo que la tasa de crecimiento de cada grupo mide el aumento de su bienestar en el período especificado. De este modo, la tasa de aumento en el bienestar de la sociedad como un todo se define como la suma ponderada del aumento en el ingreso de todos los grupos:

$$CE = w_1g_1 + w_2g_2 + w_3g_3 + w_4g_4 + w_5g_5;$$

donde: CE = índice de aumento en el bienestar total
 w_i = ponderación del grupo i
 g_i = tasa de crecimiento del ingreso del grupo i

Una medida de este tipo permite establecer metas de crecimiento y evaluar el desarrollo no sólo en términos del crecimiento del PBI, sino también en términos del patrón de distribución del crecimiento del ingreso. En cuanto a las ponderaciones, pueden establecerse según el énfasis distributivo deseado. Si se incrementa la ponderación de un quintil determinado, el índice de aumento en el bienestar social reflejará en mayor medida el aumento en el ingreso de ese grupo. Por ejemplo, si sólo interesara el quintil más pobre, se hace $W_5 = 1$ y el resto de $W_i = 0$; de manera que sólo g_5 mida el crecimiento del bienestar.

El indicador de desarrollo más comúnmente usado es el crecimiento del PBI; éste es un caso especial en el cual las ponderaciones del aumento en el ingreso constituyen la participación de cada quintil en el ingreso total. Pero un índice así tiene defectos. Supongamos la siguiente información, que podría ser considerada como típica de un país subdesarrollado:

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Participación en el ingreso total	53%	22%	13%	7%	5%	100%

De acuerdo con los datos, el 40% superior de la población suma el 75% del PBI total. Entonces, la tasa de crecimiento del PBI prácticamente mide el crecimiento del ingreso del 40% superior y no se ve influenciada por lo que ocurra con el 60% restante.

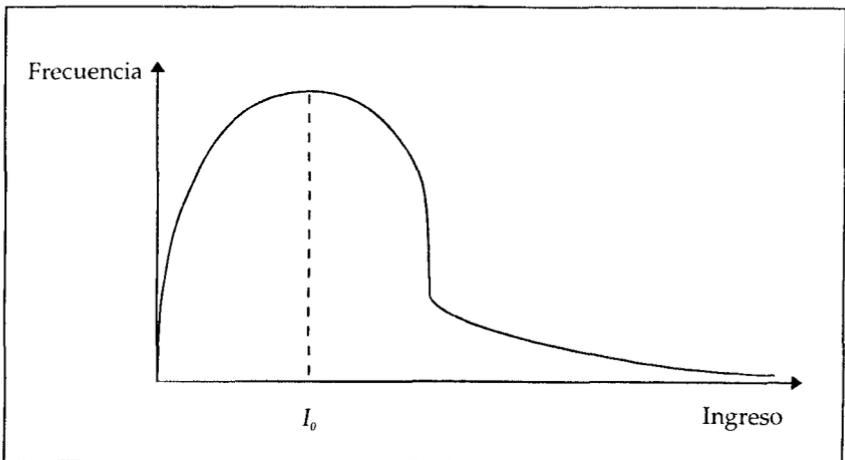
Ahluwalia y Chenery consideran como alternativa que las ponderaciones deben ser proporcionales al número de personas en cada grupo; en consecuencia, serían iguales para cada quintil. Entonces, un incremento de 1% en el ingreso en el quintil más bajo tendría la misma ponderación

en el indicador de desarrollo que un aumento en el ingreso de 1% para cualquier otro quintil; aunque el incremento absoluto fuera mucho menor para el quintil más bajo que para los otros.

4.2 Medidas relativas

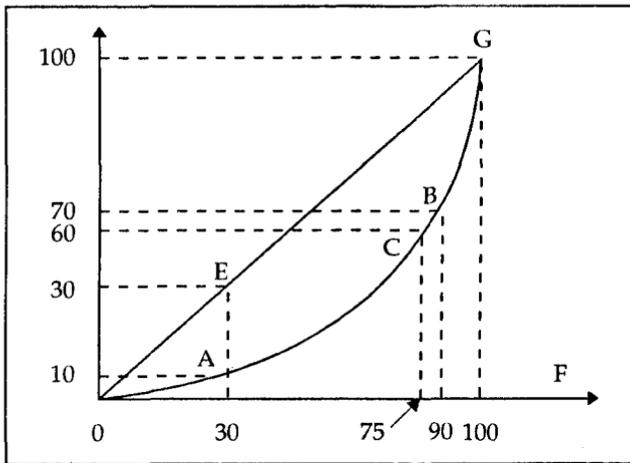
Son utilizadas para indicar el grado de desigualdad en la distribución de ingresos, no proveen ninguna información con respecto al grado de pobreza absoluta, y son positivas en el sentido de que no presuponen una función de bienestar social. Gráficamente, la distribución de ingresos se presenta de dos maneras; la primera simplemente gráfica la función de frecuencias de la distribución⁷.

En el eje horizontal, se mide el ingreso en unidades monetarias; y, en el vertical, está el porcentaje de la población con cada nivel de ingreso. Una frecuencia típica de distribución de ingresos puede observarse en el siguiente gráfico. En él, se observa que, después de cierto punto I_0 , a mayor nivel de ingreso, menor porcentaje de la población.



7. Para detalles más técnicos, ver Kakwani, Nanak, *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 1980, cap. 2, pp. 11-29.

La segunda forma en que se presentan los datos es a través de la curva de Lorenz, instrumento gráfico propuesto en 1905 por el autor del mismo nombre. Para dibujarla, los receptores de ingreso son ordenados de menor a mayor ingreso, midiéndose en el eje horizontal el porcentaje de personas según nivel de ingresos; en el eje vertical se mide el porcentaje de ingresos recibido por cada grupo de la población. De este modo, un punto en la curva de Lorenz indica qué porcentaje del total de ingresos es recibido por un porcentaje específico de la población. Véase el siguiente ejemplo:



La curva de Lorenz es el resultado de unir los puntos OACBG. El punto A indica que el 30% más pobre de la población sólo recibe el 10% del ingreso; en el punto B, se muestra que el 10% más rico recibe el 30% del ingreso; y, finalmente, el punto intermedio C refleja que el 75% de la población recibe el 60% del ingreso.

Si la curva se arquea más hacia el eje horizontal, se demuestra que la distribución es más desigual⁸.

8. El lector puede convencerse de esta afirmación dibujando una curva más arqueada y leyendo en varios de sus puntos el porcentaje de ingreso asociado con el de la población.

La línea OG se conoce como la línea de perfecta igualdad (el ángulo formado con el eje horizontal mide 45°). Por ejemplo, el punto E muestra que el 30% más pobre de la población recibe el 30% del ingreso; y así sucesivamente. Por lo tanto, cuanto más se aleje la curva de Lorenz de la línea de perfecta igualdad, más desigual se hace la distribución. Así, la desigualdad perfecta de ingresos implica que la curva de Lorenz coincide con OFG; lo que supone que una unidad de la población recibe todo el ingreso. En realidad, todas las curvas de Lorenz están ubicadas en algún lugar entre la línea OG y la unión de los segmentos OF y FG.

Obviamente, los dos gráficos presentados muestran la misma información, pero la desigualdad medida a través de la curva de Lorenz es más fácil de operacionalizar. La función de frecuencias tiene interés si el investigador tiene una teoría que implica una forma específica de la función. Por ejemplo, existen teorías que asumen una cierta distribución de la habilidad entre las personas, la que puede generar una distribución de Pareto o Lognormal.

4.3 Axiomas de desigualdad

A partir de las dos formas de presentación de los datos, se han propuesto muchos índices de desigualdad que son utilizados para responder a preguntas tales como las siguientes: ¿es la distribución actual de ingresos más o menos equitativa que en el pasado?; la distribución de ingresos en los países en desarrollo, ¿es más o menos equitativa que en los países desarrollados?; ¿los impuestos hacen más equitativa la distribución?; ¿pueden compararse diferentes distribuciones?; utilizando cualquiera de los índices, ¿llegamos al mismo *ranking* de distribuciones?

En 1974, Champernowne⁹ realizó un conjunto de simulaciones para juzgar el mérito relativo de seis medidas de desigualdad, llegando a la conclusión de que no existe una "mejor medida", sino que la elección del indicador dependerá del aspecto de la desigualdad que se

9. Champernowne, D., *op. cit.*, pp. 787-815.

desee analizar. Por tanto, algunas medidas reflejan de mejor modo algunos aspectos de la distribución.

En general, si los ingresos de los individuos de una sociedad se ordenan de menor a mayor, la medida de la desigualdad debe satisfacer un conjunto de propiedades deseables, resumidas en los siguientes axiomas de desigualdad:

Axioma 1: Si todos los ingresos varían en la misma proporción, el indicador de desigualdad no debe alterarse; en otras palabras, el nivel de desigualdad, medido por el índice, debe ser el mismo antes y después del cambio en el ingreso. Matemáticamente, se expresa del siguiente modo: sea $x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$, una distribución ordenada de ingresos entre "n" individuos, denotada por un vector de ingresos $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$; sea $\theta(x)$ una medida de la desigualdad existente. El axioma sostiene que si $y = \alpha x$ (con $\alpha > 0$), entonces: $\theta(x) = \theta(y)$.

Axioma 2: Si la nueva distribución "y" se obtiene de la distribución anterior "X", agregándole a todos los ingresos una constante "d", entonces:

$$\begin{array}{ll} (a) & \text{Si } d > 0 \quad \Rightarrow \quad \theta(y) < \theta(x) : \text{ la desigualdad disminuye} \\ (b) & \text{Si } d < 0 \quad \Rightarrow \quad \theta(y) > \theta(x) : \text{ la desigualdad aumenta} \end{array}$$

Axioma 3: La desigualdad se mantiene si un número proporcional de individuos se agrega a todos los niveles de ingreso.

Axioma 4: Si ocurre una transferencia de ingresos $d < h/2$ de un individuo con un ingreso "x" a una persona con un ingreso menor (x.h), disminuye la desigualdad. Este axioma se conoce como el Principio de Transferencia de Dalton.

Axioma 5: Si dos individuos intercambian su posición en la distribución de ingresos, la desigualdad no se ve afectada. Así, la desigualdad sólo depende de la distribución de frecuencias de ingresos; y no del orden en el cual los individuos son *rankeados* dentro de la distribución.

Axioma 6: La medida de la desigualdad fluctúa entre 0 y 1. Un valor de 0 implica que todos los individuos tienen el mismo ingreso; y si toma un valor de 1 significa que es sólo un individuo quien recibe todo el ingreso.

A continuación, se revisarán los principales índices de desigualdad.

4.4 El campo de variación

Supongamos "n" individuos, $i=1,2,\dots,n$; sea y_i el ingreso del individuo i ; además, sea μ el promedio de ingresos de toda la población, de tal manera que:

$$\sum_{i=1}^n y_i = n\mu$$

La porción relativa del ingreso que recibe el individuo "y" es X_i , es decir:

$$y_i = n\mu x_i$$

De acuerdo con Sen¹⁰, una medida muy simple sería comparar los valores extremos de la distribución, es decir, el ingreso más alto y el ingreso más bajo. Por otro lado, el campo de variación es la diferencia entre estos dos niveles en relación al ingreso promedio. Sea E el campo de variación, entonces su valor estará dado por:

$$E = \frac{y_i \max - y_i \min}{\mu}$$

Si el ingreso se divide en forma perfectamente igualitaria, $y_i \max = y_i \min$, por lo que $E=0$; en el otro extremo, si un individuo recibe todo el ingreso, $E=n$, por lo que puede concluirse que E fluctúa entre 0 y n.

10. Sen, Amartya, *Sobre la desigualdad económica*, Barcelona: Editorial Crítica, 1979, pp. 40-41.

Sin embargo, esta medida, al concentrarse sólo en valores extremos, no permite analizar los contrastes que pueden darse al interior de cada distribución. Véase esta dificultad en el siguiente ejemplo.

Supongamos dos distribuciones para cuatro individuos, de acuerdo con los siguientes datos:

Individuo	1	2	3	4	μ	E
Ingreso A	20	50	50	80	50	1.2
Ingreso B	20	10	90	80	50	1.2

Las dos distribuciones tendrían la misma desigualdad, pues el valor del campo de variación es el mismo; no obstante, en la distribución A, dos de los cuatro individuos gozan del ingreso promedio, mientras que, en la distribución B, dos individuos tienen el 85% del ingreso. Esta mayor concentración del ingreso no es captada por este indicador.

4.5 La desviación media relativa

Esta medida sí considera toda la distribución, y no sólo a los valores extremos. Consiste en comparar el ingreso de cada individuo con el ingreso promedio; sumar los valores absolutos de todas las diferencias; y luego, considerar la sumatoria como porcentaje del ingreso total. Así, llegamos a la desviación media relativa, M:

$$M = \frac{\sum_{i=1}^n [\mu - y_i]}{n\mu}$$

En el caso de la igualdad perfecta, cada individuo recibe lo mismo, por lo que $M=0$. Si un individuo recibe todo el ingreso (es decir, la desigualdad es perfecta), entonces:

$$M = \frac{2(n-1)}{n}$$

Aun cuando este indicador es superior al anterior, no está exento de dificultades. La principal de ellas radica en el hecho de que no resulta sensible a las transferencias de un individuo pobre a otro más rico cuando ambos se encuentran al mismo lado del ingreso medio. De este modo, si se transfiere un sol de un individuo pobre a otro más rico, pero que también recibe una cantidad inferior al ingreso medio, aumentaría una diferencia, pero reduciría otra en la misma cantidad. Al obtenerse M como una sumatoria de los mismos, ese valor no variaría, por lo que la transferencia mantendría el valor de M constante.

Veamos esto a través de un ejemplo, supongamos la siguiente distribución de ingresos entre cuatro individuos:

Individuo	A	B	C	D
Ingreso	20	30	40	50

Entonces, el ingreso medio = 35.

$$M = \frac{[35-20] + [35-30] + [35-40] + [35-50]}{140} = 0.286$$

Supongamos ahora que al individuo B se le reduce el ingreso en 5, cantidad que se aumenta al individuo A; entonces, la nueva distribución sería:

Individuo	A	B	C	D
Ingreso	25	25	40	50

Como puede notarse, la distribución se ha hecho más igualitaria; sin embargo, esto no es captado por la desviación media relativa. Obsérvese el nuevo valor de M :

$$M = \frac{[35-25] + [35-25] + [35-40] + [35-50]}{140} = 0.286$$

Por lo tanto, no se cumple el principio de la transferencia de Dalton (axioma 4); esto origina que, de acuerdo con este indicador, la desigualdad no se altere, lo cual claramente es falso.

4.6 La variancia y el coeficiente de variación

La variancia es una medida estadística de la variación; es parecida a la desviación media relativa, pero en lugar de sumar los valores absolutos de las diferencias, éstas se elevan al cuadrado, para exagerar las diferencias más alejadas de la media; de esta forma, una transferencia como la descrita en el ejemplo anterior reduce la desigualdad. Sea V la variancia, entonces:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n (\mu - y_i)^2}{n}$$

Si calculamos la variancia para las dos distribuciones anteriores, obtenemos el siguiente resultado para la distribución:

$$V = \frac{(35-20)^2 + (35-30)^2 + (35-40)^2 + (35-50)^2}{4} = 125$$

Asumimos la transferencia y volvemos a calcular:

$$V = \frac{(35-25)^2 + (35-25)^2 + (35-40)^2 + (35-50)^2}{4} = 62.5$$

Como puede notarse, disminuye la variancia y, por lo tanto, la desigualdad. Esto ocurre porque cualquier transferencia de un individuo rico a otro más pobre disminuye la desigualdad; y esto sí es captado por la variancia. Esta propiedad se conoce como la condición Pigou-Dalton.

No obstante, la variancia depende del ingreso promedio y una distribución puede mostrar una variación relativa mucho mayor que otra, pero una variancia mayor, si el ingreso promedio es menor para

la primera distribución. Esta deficiencia es corregida por el coeficiente de variación (CV), pues se concentra en la variación relativa. Dicho coeficiente se define del siguiente modo:

$$CV = \frac{V^{1/2}}{\mu}$$

Este indicador es muy usado en estadística, pero no existe una justificación particular para usarlo como medida de la desigualdad. A pesar de que satisface la condición Pigou-Dalton, y es sensible a las transferencias de ingresos, se le asignan iguales ponderaciones a todas las transferencias, independientemente del nivel de ingresos. De acuerdo con Sen¹¹, esta neutralidad no es deseable porque el impacto de la transferencia debe ser mayor si ésta tiene lugar a un nivel de ingreso menor. Por ejemplo, una transferencia de un individuo cuyo ingreso es 1000 a otro con un ingreso de 900, debe tener más importancia que una transferencia de igual monto, pero de un individuo con un ingreso de 10000 a otro que recibe 9900. Y esto no es recogido por el coeficiente de variación.

4.7 Variancia de los logaritmos del ingreso

Este indicador permite darle mayor importancia a las transferencias de ingresos en el extremo inferior de la pirámide de ingresos. Se denota del siguiente modo:

$$H = \left[\frac{\sum_{i=1}^n (\log \mu - \log y_i)^2}{n} \right]^{1/2}$$

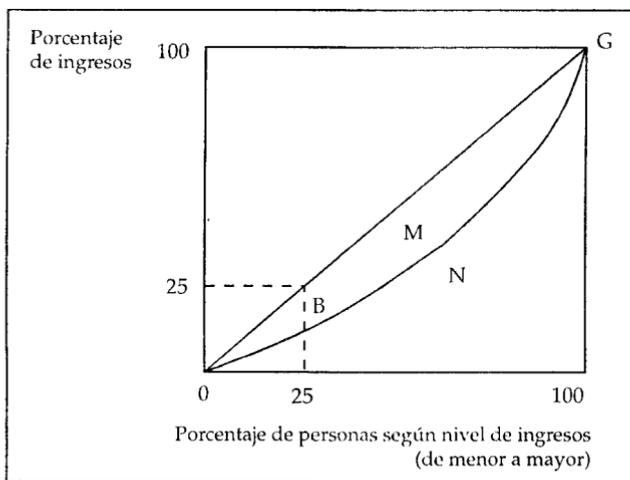
Esta medida es muy utilizada en la literatura de distribución de ingresos; primero, si se asume que el ingreso está distribuido de acuerdo con la distribución lognormal, H es la mejor forma de estimar la variancia de la distribución. Además, resulta atractivo porque al usar logaritmos se

11. *Ibid.*, p. 44.

otorga una mayor ponderación a los ingresos más bajos. Una transferencia de dinero a un individuo de bajos ingresos disminuye más el indicador que una disminución igual a un individuo de altos ingresos.

4.8 El coeficiente de Gini

Probablemente, el indicador más extensamente utilizado para representar el grado de desigualdad de una distribución es el coeficiente de Gini, propuesto por Gini en 1912 y analizado con mucho detalle por otros investigadores como Atkinson¹² y Kakwani¹³. Esta medida se deriva directamente de la curva de Lorenz, por lo que es conveniente observar el siguiente gráfico:



Como ya se vio, OG es la línea de perfecta igualdad, mientras que la curva de Lorenz es OBG. El coeficiente de Gini se entiende fácilmente como el valor del área M dividido entre el área (M+N). A mayor tamaño

12. Atkinson, Anthony, "On the Measurement of Inequality", en *Journal of Economic Theory*, 2, 1970.

13. Kakwani, Nanak, *op. cit.*

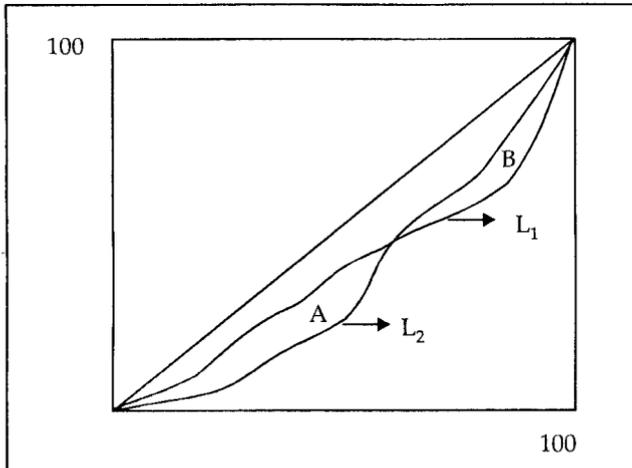
del área M (mayor desigualdad), mayor valor de dicho coeficiente. De lo anterior, se deduce claramente que su valor fluctúa entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (perfecta desigualdad).

En la práctica, el valor varía entre 0.25 y 0.6.

Como todas las medidas de desigualdad, el coeficiente de Gini no está exento de dificultades. En primer lugar, no existe una fórmula algebraica para describir la curva de Lorenz, por lo que no se pueden utilizar procedimientos de cálculo integral para obtener el valor exacto debajo del área de la curva; cualquier procedimiento empleado entonces es una aproximación.

En segundo lugar, las curvas de Lorenz para dos distribuciones distintas pueden intersectarse, por lo que dos curvas con distinta pendiente pueden originar el mismo coeficiente de Gini. Por lo tanto, comparar distribuciones a partir del coeficiente de Gini es una tarea que debe realizarse con mucha cautela.

Una tercera dificultad radica en el hecho de que, al tomar la perfecta igualdad como estándar, el coeficiente es generalmente insensible a los cambios en la distribución. Por ejemplo, en el gráfico siguiente se describe un cambio en la distribución de L_1 a L_2 :



Si las áreas A y B son iguales, el cambio en la distribución no se refleja en una alteración del coeficiente de Gini, pese a que algunos sectores de la sociedad han avanzado hacia una mayor igualdad, mientras que otros lo han hecho en sentido contrario. En otras palabras, la medida puede ser insensible para cambios en los ingresos de los grupos de bajos ingresos, cambio que puede ser muy pequeño en términos absolutos, pero importante en términos porcentuales para las familias pobres; y, por lo tanto, para fines de políticas distributivas.

De esta forma, aparecen problemas cuando las curvas de Lorenz para distintas distribuciones (que pueden ser de dos países o de un mismo país en dos momentos distintos del tiempo) se cruzan. Por lo tanto, para fines comparativos, el indicador es útil sólo si las curvas no se cruzan; en caso contrario, el resultado es ambiguo. Esto puede observarse en el siguiente cuadro, que muestra el coeficiente de Gini para Tanzania (1969) Egipto (1974) e Indonesia (1976), información obtenida del Reporte del Banco Mundial de 1985.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN TANZANIA, EGIPTO E INDONESIA

(Participación en el ingreso por quintiles)

País	1	2	3	4	5	10% más rico	Gini
Tanzania (1969)	5.8	10.2	13.9	19.7	50.4	35.6	0.420
Egipto (1974)	5.8	10.7	14.7	20.8	48.0	33.2	0.403
Indonesia (1976)	6.6	7.8	12.6	23.6	49.4	34.0	0.430

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1985*, Washington: 1985, pp. 228-229.

Indonesia aparece con la distribución más desigual, pues tiene el Gini más alto, pero nótese que el quintil más bajo recibe una mayor proporción del ingreso que Tanzania y Egipto. Además, en Tanzania, el 10% más rico (así como el quintil más alto) recibe un porcentaje mayor al ingreso; por lo tanto, en algún sentido, Indonesia tiene un distribución menos desigual en comparación con Tanzania y Egipto. Sin embargo, esto no es captado por el coeficiente de Gini, que

muestra un resultado opuesto. Se concluye que cuando las curvas de Lorenz se cruzan, no es claro el resultado. Otro ejemplo resulta aun más ilustrativo:

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN PAÍSES SELECCIONADOS (% de ingresos recibidos)

País	40% más pobre	20% más rico	Coef. de Gini
Bangladesh	17.3	45.3	0.375
Perú	12.9	51.9	0.458
Taiwán	20.0	41.4	0.326
Francia	18.4	40.8	0.338
Japón	21.9	37.5	0.385
Suiza	16.9	44.6	0.378

Fuente: Guilles, Malcolm y otros, *Economics of Development*, 3a. ed., New York: W & W Norton-Company, 1983, p. 76.

A partir del cuadro anterior, pueden extraerse dos conclusiones. Perú muestra un Gini mayor; por lo tanto, la desigualdad es mayor. No obstante, si hacemos la comparación con Bangladesh, en este último país el 40% más pobre recibe 17.3% del ingreso, que es mayor que el 12.9% mostrado por Perú. Por otro lado, puede notarse el cumplimiento de la hipótesis de Kuznets: en promedio, la desigualdad inicialmente crece con el desarrollo (Bangladesh y Perú), para luego disminuir (el coeficiente de Gini de Tanzania, Francia, Japón y Suiza es menor que el de Perú).

Dadas estas dificultades, una alternativa obvia es concentrarse en medidas parciales, concentradas en las participaciones de segmentos seleccionados de la población, como pueden ser quintiles o deciles. En este caso, el interés usualmente está focalizado en las participaciones de ingreso de los pobres (que pueden definirse como el 10%, 20% o inclusive 50% más pobre de la población) o en las participaciones de los más ricos (usualmente el 5%, 10% ó 20% más rico). Esto lleva a presentar los datos por quintiles o deciles, dependiendo del segmento que se desea analizar.

4.9 La medida de entropía de Theil

En 1967, Theil propuso una medida basada en la teoría de la información. Si "X" es la probabilidad de que ocurra cierto suceso, el contenido informativo $H(X)$ de que el suceso efectivamente ocurra es una función decreciente de "X". Esto significa que cuanto menos probable sea el suceso, más interesante resulta saber que efectivamente ha tenido lugar.

Esta condición puede ser satisfecha por varias fórmulas; Sen propone el logaritmo del recíproco de X:

$$H(X) = \log (1/X)$$

Si existen n posibles sucesos, $1, \dots, n$, las probabilidades respectivas son x_1, x_2, \dots, x_n , de modo que $x_i \geq 0$, y además la sumatoria de estas probabilidades debe ser 1. La entropía, o contenido informativo esperado de la situación, puede considerarse como la suma del contenido informativo de cada suceso ponderado por la probabilidad de ocurrencia respectiva:

$$H(x) = \sum_{i=1}^n x_i h(x_i) = \sum_{i=1}^n x_i \log (1/x_i)$$

Si X_i representa la porción del ingreso que recibe el individuo i , $H(X)$ es una medida de la igualdad; de tal manera que si todas las X_i son iguales a $(1/n)$, $H(X)$ alcanza su valor máximo, $\log n$. Si restamos la entropía $H(X)$ de una distribución del ingreso de su valor máximo, $\log n$, obtenemos el índice de desigualdad de Theil:

$$T = \log (n) - H(x) = \sum_{i=1}^n x_i \log (nx_i)$$

Lo atractivo de esta medida es que no sólo satisface la condición Pigou-Dalton, sino que el uso del concepto de entropía, derivado de las ciencias naturales, sirve en sí mismo como un indicador de desigualdad.

Sin embargo, se critica el hecho de que la fórmula logarítmica sea algo arbitraria, en el sentido de que cualquier transformación similar puede resultar igualmente útil.

4.10 La medida de Atkinson

En 1970, Atkinson publicó un artículo en el cual criticó las medidas de desigualdad reseñadas, dado que la función de bienestar social que asume implícitamente cada una de ellas es muy difícil de definir. Entonces, define un indicador a partir de lo que denominó el "ingreso equivalente igualitariamente distribuido", Y_E , que se refiere al nivel de ingreso per cápita que si fuera disfrutado por todos igualaría el bienestar total generado por la distribución real del ingreso. Por lo tanto:

$$Y_E = \frac{Y}{\left[nU(Y) = \sum_{i=1}^n U(Y_i) \right]}$$

La suma de los niveles de bienestar real de todos es igual al bienestar total en el caso de que todos los individuos obtuviesen un ingreso Y_E . Así, la medida de desigualdad de Atkinson, A , se define del siguiente modo:

$$A = 1 - (Y_E / \mu)$$

Si el ingreso se distribuye igualitariamente, $Y_E = \mu$, por lo que el valor de la medida de Atkinson sería 0. Por lo tanto, para una distribución cualquiera, el valor de A debe encontrarse entre 0 y 1. Es importante recalcar que el indicador dependerá crucialmente de la función de bienestar social a partir de la cual ha sido definida Y_E . Entonces, A no sólo tiene un contenido descriptivo, sino que depende de la función de bienestar. Atkinson sugiere una función de bienestar que contenga un parámetro de aversión a la desigualdad, épsilon. Si se elige un épsilon igual a 0, la función de bienestar social es lineal en ingresos; y, a medida que épsilon aumente, la medida será más sensible a las transferencias a los grupos de bajos ingresos.

4.11 La información estadística y las medidas de desigualdad: algunas precisiones

Todas las medidas de desigualdad revisadas han supuesto la existencia de información adecuada. No obstante, el solo hecho de arribar a ella es una tarea muy compleja; esto es crucial, pues los datos son fundamentales para analizar si es que ha habido desarrollo o no, observando el impacto del crecimiento o del estancamiento sobre determinados segmentos de la población.

Existen dos temas que deben enfrentar los investigadores si desean analizar cómo la desigualdad ha evolucionado a través del tiempo. El primero es qué medir; y el segundo es cómo generar la mejor información disponible y cómo usarla para llegar a los distintos indicadores.

El primer problema está relacionado con la definición de "ingreso". Una aclaración previa es que el consumo es un mejor indicador del nivel de vida que el ingreso; esto es así porque el ingreso puede ser temporalmente alto o bajo y los individuos tratan de suavizar su consumo en el tiempo, ahorrando o desahorrando cuando lo consideren conveniente. Sin embargo, existen distribuciones de ingresos pero no distribuciones de consumo. Esto ocurre porque la mayoría de las encuestas preguntan por el ingreso y no por el consumo. Pero, como sugiere Fields, es mejor usar la información de ingresos que no usar nada.

En principio, los ingresos de una persona durante un período determinado se definen como el monto que se consume y se ahorra en dicho período. No obstante, los ingresos pueden ser monetarios y no monetarios; los primeros son más fáciles de cuantificar, mientras que los segundos son más difíciles de valorar. Un ejemplo importante es el trabajo de un ama de casa; claramente, las personas que trabajan dentro de la casa producen servicios que tienen un valor para su familia, pero no es obvio cómo deben cuantificarse.

Además, debe incluirse la producción de subsistencia, es decir, aquellos alimentos producidos para el consumo dentro de la familia;

pues no hacerlo genera el error de mostrar a los pobres más pobres de lo que realmente son. Un sesgo en la dirección opuesta surge porque las ganancias de capital (incrementos en el valor de los activos) son usualmente excluidas de la definición de ingresos, a pesar de que incrementan la capacidad de los propietarios para satisfacer sus necesidades materiales.

Un segundo problema estriba en que la distribución de ingresos se mide en un período de tiempo, pero no es obvio el período a utilizar; sería absurdo utilizar el ingreso diario o semanal, pues hasta los individuos más ricos pueden tener un ingreso de cero durante cortos períodos de tiempo. Tiene más sentido referirse al ingreso durante un año; pero éste también es fluctuante, por lo que brinda con exactitud la situación económica real. Por ello, teóricamente, es mejor utilizar el ingreso permanente, es decir, el ingreso promedio que cada familia espera obtener anualmente en el largo plazo. Sin embargo, los problemas prácticos para su estimación son enormes.

En tercer lugar, se debe considerar la elección de la unidad a observar. Algunas veces es posible elegir entre individuos, familiares o grupos de individuos que viven juntos. Pero el problema es que ignora la desigualdad dentro de la unidad de observación; ya que, por ejemplo, en el caso de los individuos de bajos ingresos, éstos no son catalogados como pobres si son miembros de una familia de altos ingresos. En estos casos, es preferible utilizar la unidad mayor.

Existen otros obstáculos para lograr información de alta calidad. La distribución de ingresos usualmente se estudia a partir de encuestas que tratan de recoger información de una muestra de familias en un período de tiempo, pero es complejo definir el tamaño ideal de la muestra. Los problemas mencionados subrayan una realidad ya señalada: los indicadores de desigualdad deben tomarse con extrema cautela, por lo que resulta imposible obtener una medida ideal de la desigualdad. En ese sentido, actualizar información con cobertura nacional es costoso, pero útil para evaluar el desarrollo de un país. Previamente, deben definirse los criterios para comparar distribuciones en el tiempo: la definición del ingreso y la unidad receptora deben mantenerse constantes. No obstante, aun así, los resultados siempre serán aproximados.

5. Teorías de la distribución de ingresos

Existen distintas formas de clasificar las teorías que tienen como objetivo estudiar la distribución de ingresos. La primera es a partir de la división de las mismas, de acuerdo con visiones positivas y normativas, mientras que la segunda alude al tipo de distribución utilizada: funcional o personal. A continuación, se revisarán las más importantes.

5.1 De acuerdo con el enfoque utilizado

Una primera clasificación se origina en el lincho de estudiar las cuestiones relativas a la distribución de ingresos desde dos puntos de vista: positivo y normativo. En el primer caso se emplea alguna medida estadística de la variación del ingreso, como lo son la variancia, el coeficiente de variación, el coeficiente de Gini de la curva de Lorenz y otras fórmulas. En el segundo caso se pretende medir la desigualdad en términos de alguna noción normativa del bienestar social, de manera que un mayor grado de desigualdad implica un menor nivel de bienestar social para un ingreso total dado. ¿Cuál es el punto de vista correcto? Ésta es una pregunta difícil de responder. Si se busca obtener una medida objetiva de la desigualdad, el objetivo final no es la medida en sí misma, sino una preocupación normativa que sea útil para los hacedores de política económica para cuestionar su deseabilidad. Desde esta óptica, ambos enfoques no son tan distintos entre sí. En lo que sigue se revisarán ambos puntos de vista.

5.1.1 El enfoque normativo

El enfoque normativo se enmarca dentro de una rama de la economía llamada "economía del bienestar" (*Welfare Economics*). El problema fundamental se reduce a alcanzar una situación óptima, entendida como un conjunto de posiciones que se consideran mejores que otras posibles. Entre los pioneros están Pigou, quien en 1920 escribió *The Economics of Welfare*, y le da precisamente el nombre a toda esta corriente; y el economista italiano Wilfredo Pareto, con su obra *Manual of Political Economy*, publicada en 1906.

Este enfoque separa las cuestiones de equidad de aquellas vinculadas con la eficiencia. Bajo ciertas condiciones, es posible que la economía llegue a un equilibrio llamado "Pareto Optimo". Según Pareto y sus seguidores, una situación II es preferible a una situación I cuando el paso de I a II supone una mejoría para todos los miembros de la sociedad, o bien una mejora para algunos sin que los demás resulten perjudicados. Luego de lograda la situación II, no debe salirse de ella si esto supone perjuicio para algún miembro de la colectividad. Se entiende que si la economía no se encuentra en una situación Pareto-óptima, entonces es posible reasignar los recursos de modo que al menos un individuo mejore sin que ninguno empeore.

De esta manera, la economía del bienestar asume que si la economía pasa de una situación "no óptima" a un óptimo paretiano siempre la sociedad eleva su nivel de bienestar. La mayor eficiencia (en el sentido de alcanzar una posición Pareto-óptima), en todos los casos es deseable, por lo que las cuestiones de equidad pueden tratarse de manera separada.

Siguiendo el razonamiento anterior, la economía puede estar en equilibrio en infinitas combinaciones Pareto-óptimas, correspondiendo cada una de ellas a una distribución de ingresos distinta. No hay manera de escoger una de ellas a partir de consideraciones sólo de eficiencia. Por ejemplo, si todo el ingreso está en manos de una persona y el resto de la sociedad está en condiciones de absoluta pobreza, la economía estará en una combinación Pareto-óptima, pues la única manera de mejorar a los pobres es "empeorando" al rico.

Para introducir consideraciones de equidad, los economistas del bienestar plantearon la idea de una función de bienestar social. Entre ellos destaca Eittle, quien en 1949 publicó *The Foundations of Welfare Economics*, afirmando que los juicios de valor, en particular los relativos a la distribución, no pueden eludirse de la Economía del Bienestar. Sostuvo que el paso de una situación I a una situación II no sólo debe tomar en cuenta cuestiones de eficiencia, sino que la redistribución de ingresos que se produzca en el paso de la primera situación a la segunda, debe ser por lo menos "no peor" que la que existía en la primera. En un artículo publicado en 1959 por el mismo autor, llamado *A Critique of Welfare Economics*, se llegó a una conclusión determinante:

no puede aceptarse ninguna definición de un incremento de eficiencia o bienestar que excluya la distribución de ingresos.

Con este fin, se formuló una función de bienestar social; el objetivo es que los individuos de una colectividad, siguiendo una escala de preferencias, elaboren una función con aquellos elementos que integran y determinan su bienestar. Esta función fue planteada originalmente por Bergson en 1938, y desarrollada posteriormente en la década del sesenta por Samuelson y Arrow; cuyo aporte consistió en analizar las posibilidades de construcción de la mencionada función en una sociedad libre y democrática.

Entonces, la función de bienestar social permite escoger, de entre todos los puntos Pareto-óptimos, aquel (y, por lo tanto, la distribución correspondiente de ingresos) que maximice el bienestar social. De esta forma, puede emitirse un juicio de valor con respecto a los diferentes óptimos paretianos, independientemente de los criterios de eficiencia.

Esta separación de eficiencia y equidad ha llevado, en la práctica, a que en el pasado se ignoren las cuestiones de equidad. Una situación Pareto-óptima siempre será "preferible" dejando de lado la cuestión de distribución de ingresos. Sin embargo, el debate ha evolucionado, buscando dejar de lado la mencionada separación. Así, las decisiones de política económica requieren que el economista sobrepase el óptimo de Pareto¹⁴.

Dentro de la economía del bienestar existen criterios "convencionalmente aceptados". El juicio de valor implícito en la noción de que el paso de una situación ineficiente a una de eficiencia (en el sentido de Pareto) incrementa siempre el bienestar social parece razonable. Lo que no debe dejarse de lado es que se trata de un juicio de valor, es decir, de una consideración normativa, pues puede argumentarse (probablemente con éxito) que hacer más ricos a los ricos, dejando a los pobres en la misma situación, disminuye el bienestar social. Como puede verse,

14. Para un tratamiento analítico al respecto, ver Sen, Amartya, *op. cit.*, pp. 20-38.

al incorporar juicios con respecto a la equidad, el criterio pierde aceptación, lo que podría explicar las razones por las cuales los economistas del bienestar han preferido evitarlos.

El problema de fondo está en la definición de la función de bienestar social y además en el hecho de que la sociedad se compone de individuos y no de una suma de los mismos o de un individuo medio. Desde esta perspectiva, ¿por qué un individuo estaría interesado en maximizar el bienestar social si el problema de la distribución alude a su posición relativa dentro de la distribución total?; ¿no sería más razonable pensar que cada individuo busca maximizar su propio ingreso y no el bienestar de toda la sociedad?

Las cuestiones anteriores se centran en lo que se considera un "estado justo de la distribución". En la práctica, el problema es más restringido: se limita a ver hasta qué punto y cómo debe alterarse la distribución actual de ingresos, tal como está determinada por el mercado y por las instituciones sociales dominantes. Por ello, la mayoría de decisiones en política económica necesariamente incorporan cuestiones relativas a la distribución de ingresos. Al respecto, pueden identificarse los siguientes juicios normativos, que también han estado sometidos a intensos debates, pero sobre los cuales existe cierto consenso

- i) Una mayor equidad en la distribución de ingresos es preferible a una menor, dada la condición inicial. Esto no implica que la mejor situación es la perfecta equidad (es decir, que todos los individuos reciban exactamente lo mismo), sino que simplemente es deseable una disminución de la desigualdad. Aquí es muy importante cómo se define y cómo se mide la igualdad .
- ii) La existencia de un grupo de la población viviendo en condiciones de pobreza es una cuestión "no deseable". Como se ha visto en el capítulo sobre pobreza, un problema crucial es la definición de este concepto, pues no existe una definición que pueda aplicarse

universalmente, ni siquiera para distintos segmentos dentro del mismo país¹⁶.

- iii) La existencia de grupos de población "muy ricos" tampoco es deseable. Aquí el juicio de valor es aun más controversial y también depende de cómo se defina a los "muy ricos". Mientras que la pobreza usualmente se define en términos absolutos con respecto a un conjunto de necesidades básicas, la noción "muy ricos" tiene una connotación relativa.
- iv) La existencia de "pobreza crónica" o "riqueza crónica" no es deseable. La pobreza crónica se define como una situación en la cual los mismos individuos (o sus hijos) mantienen tal condición período tras período. La "riqueza crónica" se define de manera análoga. Aquí se hace alusión a que una mayor "igualdad de oportunidades" es deseable. La sociedad elevará su bienestar si los individuos pueden alterar fácilmente su posición relativa en la distribución en el tiempo, al margen de la distribución existente en un momento determinado.

5.1.2 El enfoque positivo

Desde la época de los economistas clásicos, como Smith y Ricardo, el análisis positivo de la distribución de ingresos se ha concentrado en los determinantes de la distribución funcional de ingresos. El enfoque usual parte de la teoría de la productividad marginal, según la cual a cada factor se le remunera de acuerdo con su productividad marginal. Luego se examina el efecto que tienen distintas variables económicas sobre los salarios, los beneficios y las rentas. Sin embargo, el supuesto que está implícito es la existencia de mercados competitivos; esto es muy rígido, pues en muchos casos los rendimientos a los factores se determinan en mercados imperfectos, en los cuales los factores institucionales tales como las estructuras convencionales de salarios, las relaciones familiares, la condición social, el sexo, la raza, etc., desempeñan un rol

16. Un interesante tratamiento sobre el particular puede verse en Atkinson, Anthony, "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The World Bank Economic Review*, vol. 5 No. 1, junio 1991, pp. 3-23.

muy importante. Como resultado, los rendimientos de los diferentes trabajos pueden variar de acuerdo con consideraciones sociales más que con el producto marginal; es decir, el hecho de que alguien obtenga un puesto de trabajo puede depender más de sus relaciones que de su productividad.

Esta teoría se describe a menudo como una teoría de la distribución; pero esto último es cuestionable por dos razones. En primer lugar, una teoría de la distribución debe decir algo acerca de la distribución del ingreso personal o por lo menos acerca de la distribución de los ingresos entre los salarios, los beneficios y las rentas. No obstante, la teoría de la productividad marginal es una teoría de los precios de los factores, no una teoría de la distribución de las participaciones relativas. En segundo lugar, no es una "teoría completa" de los precios de los factores porque no dice nada con respecto al lado de la oferta de los factores; en términos estrictos, sólo es una teoría de la demanda de un factor. Por eso es que economistas de la talla de Marshall objetaron la afirmación de que la productividad marginal de un factor "determina" su remuneración¹⁷.

Por el lado de la distribución personal de ingresos, los primeros modelos fueron mecanicistas. Con escasa justificación económica se asumió algún mecanismo estocástico de generación de ingresos, derivándose funciones de frecuencias para toda la distribución. Dicha "Escuela Estadística" estuvo representada principalmente por Gibrat (1931), Champernowne (1953), Aitchison y Brown (1954) y Rutherford (1955). El más serio crítico fue Mincer (1958), quien sostuvo que los modelos estocásticos sólo proveen una explicación parcial del proceso de generación de ingresos. Una segunda escuela puede ser llamada "socioeconómica"; ésta buscó explicar la distribución de ingresos a partir de factores económicos e institucionales, como el sexo, la raza, la ocupación, la educación y las diferencias geográficas.

17. Una discusión ilustrativa de las implicancias normativas de la teoría de la productividad marginal puede encontrarse en Blaug, Mark, *Teoría económica en retrospectiva*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 530-534.

A partir de aquí surgen tres grupos de autores: en primer lugar, los que siguen el enfoque del capital humano, basado en la maximización de ingresos a lo largo de la vida. Entre ellos destacan Mincer (1958), Becker (1962,1967) y Husen (1968), quienes vincularon el capital humano con la distribución de ingresos. Este enfoque se ha extendido, asumiendo que los ingresos dependen de la habilidad y que, a su vez, la habilidad sigue alguna distribución conocida. Nuevamente puede obtenerse a partir de lo anterior una función de frecuencias para toda la distribución. Ahora bien, reconociendo diferencias de capacidad, es importante preguntarnos si es justa la distribución resultante. Dicho de otro modo, nacer con un nivel alto o bajo de capacidad no depende de los deseos o la acción del individuo, por lo que se hace necesario buscar otro criterio de asignación.

La teoría del capital humano, desarrollada inicialmente en sus aspectos conceptuales por Theodore Schultz en la década del sesenta, amplió el análisis precedente tomando como punto de partida el hecho de que la capacidad para generar ingresos es una función del capital humano, un activo para el cual existe un mercado, por lo que puede estudiarse con las herramientas económicas convencionales. El problema aquí radica en la definición de la unidad de capital humano.

Un segundo grupo de autores, que se concentran en el lado de la demanda del mercado, está representado por Bowles (1969) y Psacharopoulos y Hinchliffe (1972); el tercer grupo agrega consideraciones de oferta, y la principal contribución es la desarrollada por Tinbergen (1975), quien consideró que la distribución de ingresos es el resultado de la interacción de la oferta y la demanda por distintos tipos de trabajo.

Tradicionalmente, el análisis de la distribución de ingresos (sea funcional o personal) ha estado restringido sólo a su explicación a partir de variables económicas. La escuela socioeconómica intenta solucionar este vacío; en la escuela estadística, las instituciones sociales, culturales y políticas se asumen exógenas al análisis o constantes. Con justa razón puede arguirse que ese supuesto es errado desde la perspectiva de los países en desarrollo. En ellos, estas variables "no económicas" desempeñan un rol fundamental en la determinación de la distribución de ingresos, por ejemplo, la distribución del poder político, el papel de las instituciones

sociales y económicas y la forma de gobierno están ligadas a las variables económicas; por eso, el análisis positivo tradicional resulta demasiado restrictivo.

5.2 De acuerdo con la distribución utilizada

Esta clasificación toma como punto de partida los distintos conceptos de distribución explicados en la sección 3 de este mismo capítulo. Allí se diferenció la distribución funcional de ingresos (que se refiere a la participación en el ingreso nacional de los factores primarios de producción: tierra, trabajo y capital) de la distribución personal de ingresos (que desagrega a la sociedad por niveles de ingreso). En este último caso se describe la participación dentro del ingreso nacional de cada quintil o decil de ingresos; aquí se incluye toda fuente de ingresos como, por ejemplo, las transferencias del gobierno. Como ya se mencionó, la distribución funcional tiene importancia política sólo en la medida en que los conflictos sociales se originen en la propiedad de los activos primarios. Sin embargo, en los países en desarrollo, la división entre grupos relevantes para fines del diseño de política no está en función de la propiedad de los factores primarios, sino más bien se alude a otros grupos de interés, como la separación urbano-rural, las principales categorías industriales, importadores, exportadores, etc. Pese a lo anterior, la mayoría de teorías se basan en la distribución funcional, tal como se notará a continuación¹⁸.

5.2.1 Teorías de la distribución funcional de ingresos

Siguiendo una secuencia histórica, las primeras teorías se vinculan con la **escuela clásica**. Economistas de la talla de Ricardo y Mili se preocuparon de la distribución del poder y del ingreso entre clases sociales definidas a partir de la propiedad del principal factor de producción, en los sectores urbano y rural: las élites terratenientes y los grupos industriales.

18. Para un análisis más extensivo de las teorías de la distribución funcional de ingresos puede verse Johnson, Harry, *The Theory of Income Distribution*, Londres: Gray-Mills Publishing Ltd., 1973.

David Ricardo ha ejercido gran influencia en las modernas teorías de desarrollo. Este pensador atribuye las variaciones de largo plazo en la distribución funcional a cambios sistemáticos en los retornos al factor en el margen. Distinguió el salario del mercado, que varía a partir de las condiciones en el mercado del trabajo, del salario natural, que corresponde al valor de equilibrio de largo plazo del salario y alrededor del cual fluctúa el salario de mercado. En su opinión, esta tasa natural tiende a niveles de subsistencia; el empleo del factor trabajo depende de la tasa de acumulación de capital. A su vez, la acumulación es una función del exceso de pagos al factor trabajo, concepto que Ricardo llamó "ingreso neto". De esta manera, los beneficios varían inversamente con la tasa natural de salarios.

El total del recurso tierra es fijo y existen tierras de diferente calidad y se cultivan de modo tal que, en el margen, la última unidad utilizada no genere renta. De esta forma, los beneficios están determinados como un residuo sobre el salario natural en aquella porción de la tierra que no genera renta. En un estado estacionario, los beneficios tienden a cero, los salarios se mantienen en un nivel de subsistencia y el residuo genera renta; en otras palabras, el factor fijo captura, en la forma de renta, todo el excedente. Como el costo de la canasta de subsistencia está determinado por normas socio-culturales y por las costumbres, la distribución es un fenómeno tecnológico y socio-cultural.

Como regla general, los economistas clásicos predijeron que los terratenientes se beneficiarían a expensas de los capitalistas y trabajadores en el proceso de desarrollo económico.

En segundo lugar, están los modelos de **economía dual**, donde destaca Lewis (1954), quien actualizó el modelo clásico. La diferencia entre Lewis y Ricardo consiste en que, de acuerdo con Lewis, en los países en desarrollo existe un permanente exceso de oferta de trabajo en la agricultura. Como consecuencia, el salario de mercado y el salario natural son iguales y el trabajador industrial recibe un salario que es un múltiplo del salario de subsistencia del sector agrícola. El empleo en el sector moderno está determinado por la productividad marginal del trabajo que, a su vez, es una función del *stock* de capital en el sector moderno. Por lo tanto, la participación de los salarios en el ingreso

nacional depende de la productividad marginal del trabajo y de la tasa de acumulación de capital en la industria. Dado el exceso de oferta de trabajo en la agricultura, que asegura la mantención del salario de subsistencia, cualquier reinversión de los beneficios sólo aumentará la participación de los beneficios en el ingreso nacional.

Carlos Marx fue el primer economista clásico que introdujo un juicio de valor dentro de una teoría de la distribución funcional del ingreso. Cada factor es dueño del valor del producto que genera, pero el capital es "trabajo anterior". Entonces, a partir del juicio normativo según el cual el factor trabajo debe recibir los frutos de su labor, Marx sostuvo que tanto los retornos al capital como los salarios corresponden al trabajador.

De acuerdo con su teoría, en el sistema capitalista, el trabajador no recibe un salario que refleje su productividad marginal; en lugar de ello, el salario varía cíclicamente alrededor del nivel de subsistencia, definido este último por consideraciones socio-culturales. El resto queda en manos de los propietarios del capital. La dinámica de largo plazo de una economía capitalista está sesgada contra los trabajadores, pues existe una tendencia hacia el aumento de la productividad del capital y la relación capital-trabajo. Más aún, dado el exceso de oferta de trabajo (que Marx llamó "Ejército Industrial de Reserva"), los salarios siempre se mantendrían en un nivel de subsistencia.

Adicionalmente, la tasa de acumulación depende de la distribución de ingresos entre asalariados y no asalariados (es decir, los que captan el beneficio); como los primeros no tienen capacidad de ahorro, la distribución funcional está determinada por las condiciones iniciales del sistema.

Finalmente, el enfoque neoclásico, vinculado a la "revolución marginalista", sostiene que, al interior de un mercado de equilibrio competitivo, cada factor es pagado de acuerdo con su productividad marginal; el equilibrio eficiente se cumple en los mercados libres, de acuerdo con la visión de Pareto. Este equilibrio es consistente con cualquier distribución inicial de dotaciones; así, el óptimo paretiano no

implica un óptimo distributivo, cualquiera sea la concepción que se tenga de este último. De esta manera, la participación relativa de cada factor está gobernada por la productividad marginal relativa del mismo que, a su vez, dada la tecnología, está determinada por los montos relativos del factor empleado. En este modelo, los cambios en la participación de cada factor se deben a cambios tecnológicos que afectan la productividad así como a alteraciones relativas en la cantidad del factor utilizada.

Como puede notarse, el supuesto implícito en todas estas teorías es que los individuos poseen varias cantidades de los factores primarios de producción (tierra, capital y trabajo); éstas determinan su participación relativa dentro del total de ingresos de la sociedad; las participaciones, a su vez, determinan la distribución personal de ingresos.

5.2.2 Teorías de la distribución personal de ingresos

Estas teorías parten de un nivel individual y son, por naturaleza, microeconómicas¹⁹. Existen dos grandes grupos: aquellas que sostienen que los individuos pueden "labrar su propio destino" y que la sociedad puede moldear significativamente los ingresos relativos de cada uno de sus miembros; y las teorías "fatalistas" que concuerdan con el hecho de que las desigualdades están predeterminadas.

Dentro de las primeras existen dos extremos: la visión conservadora, de acuerdo con la cual las desigualdades de ingresos son básicamente el resultado de una "elección voluntaria", y visiones más radicales que sostienen que las desigualdades sólo pueden alterarse a través de un cambio en el ordenamiento social. En el segundo grupo existen tres escuelas: en primer lugar, las teorías que defienden que las capacidades o las habilidades, que son el principal determinante de las diferencias de ingreso, son genéticamente determinadas; en segundo lugar, las teorías que postulan que la distribución de ingresos se origina en

19. Un buen resumen al respecto, puede encontrarse en Adelman, Irma y Sherman Robinson, "Income Distribution and Development", en *Handbook of Development Economics*, North-Holland, 1992, cap. 19, pp. 971-973.

factores estocásticos y de suerte; y, en tercer lugar, las teorías del ciclo de vida, que sostienen que en un momento del tiempo cierto grado de desigualdad es inevitable por el efecto de la edad en la capacidad de generar ingresos.

Como puede notarse, el estudio de la distribución personal del ingreso es independiente del sector en que se produzca el mismo, así como de la región del cual provenga el factor que se remunera. Desde esta óptica, se estudia la dispersión del ingreso de los hogares con respecto a su valor medio. Adicionalmente existen muchos determinantes de la distribución personal, como la herencia (material, genética o cultural), la inversión en capital humano, las diferencias en el pago al trabajo y otros factores sociales. Dado lo anterior, es natural pensar que existen muchas teorías, cada una de las cuales resalta uno o varios de los factores que explicarían la desigualdad. A continuación se revisan las principales teorías al respecto.

La teoría de la habilidad es una de las más antiguas teorías de la distribución personal de ingresos. Sostiene que las diferencias en la productividad de los trabajadores y, por lo tanto, en sus ingresos se deben a diferencias en sus capacidades. Inicialmente se sostenía que estas habilidades, tanto físicas como mentales, estaban distribuidas normalmente al igual que varios aspectos físicos de los individuos, como la estatura o el peso. Consecuentemente, los ingresos también seguían una distribución normal. Esto fue cuestionado por Pareto, quien empíricamente comprobó que la distribución de ingresos no era normal; sino lognormal y sesgada hacia la derecha, lo que significaba una sustancial desigualdad en la distribución²⁰.

Esta idea fue conocida como la "ley de Pareto", según la cual si el ingreso X se elevaba en 1%, la proporción de unidades con un ingreso mayor o igual a X disminuía en " $a\%$ "; el parámetro " a " lo definió como

20. Las funciones estadísticas de distribución y sus aspectos matemáticos, entre las que destacan la normal y la de Pareto, pueden encontrarse en Kakwani, Nanak, *op. di.*, capítulo 2, pp. 11-29.

la elasticidad de decrecimiento en el número de unidades cuando se pasa a una clase de ingreso más alta.

En el período entre-guerras, Pigou conjeturó que la discrepancia observada entre la distribución de habilidades y de ingresos se debía a una distribución sesgada de la riqueza heredada". Sin embargo, un tema crucial para esta teoría tiene que ver con los determinantes de la habilidad y con la definición misma del término.

Las **teorías estocásticas** también arguyen que la distribución de ingresos no es normal sino sesgada hacia la derecha, lo que indica una mayor concentración del ingreso en pocas manos. No obstante, no explican ello a partir de las habilidades, sino sobre la base de factores aleatorios. Estas teorías sostienen que a pesar de que una generación parta de una situación de perfecta igualdad de ingresos y de riqueza, las desigualdades aparecerán debido a fuerzas estocásticas.

La **teoría de la elección individual** es un modelo optimizador de las diferencias de ingresos. De acuerdo con esta teoría, la distribución de ingresos, en un punto del tiempo, está determinada por la elección individual entre distintas oportunidades que brindan diferentes combinaciones de ingresos y de ganancias no pecuniarias. Inclusive puede ser que un grupo de personas aparezca como "pobre", lo que se explicaría por la opción de tener menos ingreso, lo que no supone necesariamente una menor utilidad. Así, si se mide el bienestar de esas personas por su nivel de ingreso, éstas caen en la categoría de "pobres", pero el resultado contrario se obtiene si se mide la utilidad y no el ingreso.

La moderna **teoría del capital humano**, quien tiene a Theodore Schultz como principal gestor, ha enriquecido muchas ramas de la economía, como la microeconomía, la economía laboral, la teoría del crecimiento y, por encima de ellas, las teorías de la distribución de ingresos. Los aportes, por tanto, son múltiples; en lo que se refiere a la relación de este esquema teórico con la distribución de ingresos, destacan las figuras de Becker y Mincer. Estos autores clarifican los costos relevantes para la inversión en capital humano; por ejemplo, en la decisión de educarse, un individuo debe tomar en cuenta todos los costos,

incluyendo el de oportunidad, representado por lo que se deja de percibir por estudiar. Así, la educación no es un gasto de consumo, sino de inversión: se asumen costos actuales con el fin de obtener mayores ingresos en el futuro.

La teoría del capital humano no sostiene que aquellos individuos con un mayor nivel de educación tienen el "derecho moral" de ganar más dinero. Sólo sugiere que si la educación es vista como inversión, entonces induce a los trabajadores a obtener educación adicional, para obtener beneficios futuros que sobrepasen a los costos iniciales de la inversión en educación. Estos beneficios no sólo son pecuniarios. Por lo tanto, la teoría del capital humano es una teoría de inversión, no de determinación de salarios. No busca explicar todas las diferencias de salarios; por ejemplo, un religioso está dispuesto a recibir un salario menor para realizar ese tipo de trabajo.

Inicialmente, esta teoría buscaba relacionar la inversión en capital humano con el crecimiento; recién a partir de la década del sesenta, el interés por su relación con la distribución de ingresos cobró auge. La teoría postula que los individuos tienen un comportamiento optimizador: la inversión en uno mismo es el resultado de una decisión optimizadora, basada en lo que se puede obtener en el futuro. Así, toma en cuenta cualquier desembolso de las personas para aumentar su capacidad futura de generar ingresos: migraciones, inversión en salud, inversión en educación, capacitación adicional dentro del trabajo, búsqueda de mejores empleos, etc. De todos estos campos, aquel que ha originado mayor investigación es la inversión en educación, que se ha convertido en el foco principal (*hard core*) de la teoría²¹.

Entonces, la teoría del capital humano busca explicar los diferenciales de ingreso a partir de los distintos niveles de inversión en capital humano; explica las distribuciones de ingreso entre sexos y al interior de los mismos, entre distintas categorías de trabajo, entre diferentes regiones, etc. La media de ingresos está positivamente correlacionada

21. Ver Blaug, Mark, *op. cit.*

con la experiencia y la educación. Estas relaciones contribuyen a explicar el sesgo que presenta la distribución agregada de ingresos.

Las teorías comentadas hasta aquí puntualizan los "ingresos ganados", pero en la realidad también se observa que los ingresos no generados por el trabajo o los ingresos por propiedad están desigualmente distribuidos. Esto nos lleva a la siguiente teoría: la **teoría de la herencia**, la cual sostiene que la herencia es la fuente principal que perpetúa la desigualdad de ingresos. Por lo tanto, una teoría que no incluya un análisis de los "ingresos de propiedad" es incompleta.

Ahora bien, esta herencia no sólo se manifiesta materialmente, sino que los padres pueden dejar a sus hijos el poder para generar ingresos, no sólo en términos de propiedades físicas, sino también trasladando capital humano y contactos sociales. La herencia perpetúa la posición económica de un individuo dentro de la distribución de ingresos; mientras más hereden, mayor posibilidad de acumular más a través de mayores inversiones y, por lo tanto, mayor herencia para la siguiente generación. Los trabajadores que sólo obtienen ingresos por su propia actividad tienen una menor capacidad de ahorro; por lo tanto, la distribución de ingresos se mantiene en el tiempo y la movilidad intergeneracional es muy complicada de desarrollar en la práctica. Los descendientes de ricos son ricos y los descendientes de pobres son pobres; la herencia mantiene el nexo entre generaciones. Esta teoría critica a la teoría del capital humano, pues ésta sólo analiza ingresos obtenidos por el trabajo y no ingresos totales.

A manera de conclusión, puede mencionarse que ninguna de las teorías anteriores puede clasificarse como una "teoría general", pues todas incorporan factores relevantes, pero ninguna los integra en un esquema más completo. Algunos autores han avanzado al respecto, incorporando dos o más de estos "factores relevantes" en un solo modelo. Uno de ellos es Becker, quien plantea un modelo de demanda y oferta de la inversión en capital humano; tiene la particularidad de basarse en dos técnicas del análisis económico convencional: un comportamiento optimizador y la determinación del equilibrio. Incorpora diversas fuerzas determinantes de la distribución, concluyendo que la interdependencia de oferta y demanda explica las principales fuerzas que inciden en

la desigualdad de ingresos. Finalmente, debe decirse que en el contexto de los países en desarrollo existe una variedad de factores históricos, sociales y políticos, muy difíciles de medir, que interactúan con las consideraciones económicas convencionales, para determinar la distribución personal de ingresos.

6. Eficiencia *versus* equidad

El hecho de tener como objetivo una mayor equidad en la distribución de ingresos, ¿atenta contra la eficiencia? El estudio de la relación entre eficiencia y equidad es una de las cuestiones más antiguas en economía. En el acápite anterior se ha visto que cuando los economistas se refieren a la "teoría de la distribución" hacen alusión a la teoría de formación de precios de los factores y a la división del ingreso nacional entre los rendimientos de la tierra, el trabajo y el capital. La importancia de dicha teoría está en el campo de la asignación eficiente. Pero esta teoría de "uso eficiente de los factores" no es una teoría de justicia distributiva.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave²², aquí caben dos comentarios: por un lado, el hecho de que la asignación de factores debe basarse en una eficiente formación de los precios no requiere que la distribución final del ingreso entre los individuos sea igual a los ingresos de las ventas de sus servicios como factores en el mercado. Por otro lado, el interés de la justicia en la distribución radica en la distribución entre individuos y familias y **no** entre grupos de factores. Las participaciones de los factores no están perfectamente relacionadas con la distribución del ingreso entre las familias.

Hechas estas aclaraciones, consideremos dos individuos, A y B. Supongamos que inicialmente el individuo A tiene 20 manzanas, mientras que el individuo B sólo 2. Esta "distribución" no parece equitativa. Supongamos que interviene el gobierno y obliga al individuo A a transferirle 9 manzanas a B, pero en el proceso, se pierde una manzana; ahora, el individuo A tiene 11 manzanas, mientras que el B

22. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, 5a. ed., México: McGraw Hill, 1994.

finaliza con 10. Con esta medida de redistribución se habría reducido gran parte de la desigualdad; no obstante, en el proceso el número total de manzanas disponibles también habría disminuido. Aquí surge el *trade off* (intercambio) entre eficiencia y equidad.

De esta manera, este *trade-off* se encuentra presente en todas las discusiones de política económica. El costo de lograr una mayor equidad parece ser la eficiencia perdida. Pero, ¿cuánta eficiencia se pierde?, es decir, ¿cuántas manzanas se pierden? Por ejemplo, en el diseño de la política fiscal, puede plantearse un impuesto progresivo para reducir la desigualdad; sin embargo, los impuestos desincentivan el trabajo, ¿qué magnitud tiene este desincentivo?

Por otro lado, las Sociedades pueden valorar de distinta forma la eficiencia y la equidad; algunos individuos (probablemente los menos beneficiados con el reparto de la "torta económica") pueden sostener que la desigualdad es el problema central de la sociedad y que el objetivo simplemente debe ser minimizar la desigualdad, al margen de las consecuencias sobre eficiencia. Otros pueden sostener que la eficiencia es la meta principal. Inclusive algunos pueden defender la hipótesis de que la mejor manera de ayudar a los pobres es logrando que la "torta" crezca y dejar de lado la preocupación sobre cómo redistribuir la torta económica existente. El asunto puede tomar ribetes aun más complejos: una política social específica puede empeorar a los "muy pobres" y a los "muy ricos", mejorando a los grupos de ingresos medios. En ese caso, la desigualdad, ¿se ha incrementado o ha disminuido? Por eso es fundamental elegir adecuadamente las medidas de desigualdad y, además, utilizarlas con mucho cuidado.

7. ¿Por qué redistribuir?

No es necesario ser economista para notar a simple vista que el ingreso de una sociedad está desigualmente distribuido. ¿Cómo se ha llegado a esa situación?, ¿puede considerarse justa? ¿debe el gobierno intervenir para alterar esa distribución? Si la respuesta a la segunda pregunta es afirmativa, ¿cómo y hasta qué punto debe modificarse la situación? Estas y otras cuestiones similares son fundamentales en la

elección de los programas y las políticas subyacentes, incluidas en la búsqueda del desarrollo no sólo económico, sino social de una sociedad.

En la sección 3 de este capítulo se han tocado algunos de estos temas. De no existir políticas redistributivas, es decir, si se dejara al libre mercado la función de distribución, el "reparto del ingreso" dependería básicamente de "lo que tienen y lo que pueden hacer con ello" los distintos factores de producción (en términos técnicos, las dotaciones de los factores); con respecto a "lo que tienen", se incluye a la capacidad de generar ingresos y a la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. La venta de estos servicios se transa en los distintos mercados (por ejemplo, el obrero ofrece su capacidad de trabajo, es decir, parte de su dotación), obteniéndose un precio por los mismos, que constituye un ingreso para el factor.

Ahora bien, esta distribución de ingresos así obtenida puede ser equitativa o no, pudiendo considerarse justa o injusta; por ejemplo, si la distribución resultante no es equitativa y ello se considera una injusticia, se está emitiendo un juicio de valor, pues se presume a la igualdad como una situación deseable.

Como se ha visto en la sección 5, el análisis económico convencional ha separado las cuestiones de eficiencia de aquellas relacionadas con la equidad, abordando con cierta timidez la segunda de estas categorías. El principal instrumento se enmarca en la búsqueda de la eficiencia, sin tomar en cuenta cuestiones distributivas. La economía del bienestar sostiene que una variación en las condiciones económicas es eficiente si y sólo si la mejora de un individuo (o alternativamente un grupo de ellos) no empeora a otro (o a otros). Este criterio no puede ser utilizado como patrón para el diseño de políticas redistributivas, ya que, por definición, éstas suponen la mejora de alguno(s) a expensas de otro(s), aunque esto tenga un "costo" reflejado en la probable pérdida de eficiencia. Eor lo tanto, el criterio desarrollado por los teóricos de la economía del bienestar sirve para mejorar la eficiencia de los mercados, pero no aporta elementos para la resolución del problema de la "distribución justa".

La cuestión de la distribución justa supone adentrarse en campos de la filosofía social así como en consideraciones normativas, es decir, emitiendo juicios de valor con respecto a una situación determinada. En el acápite 5.1.1 también se mencionó que la elección de una distribución en lugar de otra puede lograrse estableciendo una "función de bienestar social" que valora las pérdidas de unos y las ganancias de otros. Sin embargo, subyace la dificultad de cómo explicitar la mencionada función; por ello, no puede evitarse lo que puede ser considerado como un estado "correcto o justo" de distribución.

¹ El enfoque positivo desarrollado en el acápite 1 mostró que cuando los economistas aluden a la "teoría de la distribución" se refieren a la teoría de la formación de precios de los factores y a la división del ingreso nacional entre los rendimientos de la tierra, el trabajo y el capital. También se comentó que, en estricto, no se trata de una teoría de la distribución, sino más bien de eficiencia; ello porque se sostiene que para lograr un uso eficiente de los factores, éstos deben ser utilizados de tal modo que igualen el valor de su producto marginal en todos sus usos. Aquí no hay alusión alguna a la justicia distributiva; además, el interés de la justicia en la distribución está en la distribución de ingresos entre individuos y familias y no entre grupos de factores²³.

Planteadas las consideraciones anteriores, la consecuencia es dejar el problema de la distribución, que resulte como un resultado del libre mercado, a una cuestión política. Y esto ocurre porque cualquier medida de política económica tiene un impacto, no sólo en eficiencia sino también en la distribución. Por ejemplo, en el contexto de un programa de estabilización, la herramienta básica es la reducción de la demanda agregada. Para ello, el gobierno puede utilizar los impuestos, pero ¿qué impuestos elegir? ¿al ingreso o a las ventas? Obviamente, el efecto distributivo será distinto; lo mismo ocurre cuando se elige disminuir aranceles y cuando se reducen los gastos sociales para cerrar el déficit fiscal. De esta manera, el diseño de las políticas entraña cuestiones distributivas, pero la teoría económica convencional no dice nada con

23. *Ibid.*, p. 90.

respecto a la distribución que debería ser la meta, es decir, cuáles deberían ser los criterios para la justicia distributiva. ^

8. ¿Cómo escoger la distribución justa?

A continuación se mostrarán cuáles son los principales criterios para definir un "estado justo de la distribución"; con ello, lo que se busca es esquematizar brevemente las razones que justificarían la intervención de los gobiernos en la economía en cuestiones de redistribución. El concepto de "justicia distributiva" es una mixtura positiva-normativa. Se arguye que un sistema de libre mercado (*laissez faire*) es incapaz de mantener una distribución justa; por ello, se requiere una acción colectiva, expresada en un "contrato social", para establecer las condiciones de una sociedad justa y asegurar su continuidad. Como regla general, la distribución de ingresos en la "situación inicial" es aquella a la cual se llega a partir de un acuerdo voluntario compatible con los objetivos individuales de cada persona.

En términos generales, existen tres conjuntos de criterios: aquellos basados en la dotación, los criterios utilitaristas y, finalmente, los enfoques igualitaristas. Desde un punto de vista puramente personal, los individuos que tienen un ingreso personal alto estarán tentados a defender la hipótesis de que cada uno debe recibir lo que puede ganar en el mercado; es decir, defenderán el mantenimiento del estado de las cosas tal como están. Por el contrario, aquellos con ingresos bajos desearán cambiarlo y priorizarán otro criterio como aquel que sostiene que debe elevarse al máximo el bienestar de los grupos con menor ingreso para así lograr la "justicia en la distribución".

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, la filosofía social aporta otros enfoques alrededor de la idea del contrato social, es decir, en torno a los criterios que deben regir las relaciones entre individuos en una sociedad justa, incluyendo así la distribución del bienestar económico. Esto supone previamente definir lo que se entiende por justicia social. A continuación, se desarrollarán los principales criterios.

8.1 Criterios basados en la dotación: el aporte de Nozick

Entre los filósofos modernos, el principal defensor de este criterio de "justicia distributiva" es Robert Nozick²⁴. Defienden el derecho innato de los individuos a los frutos de su trabajo; desde esa óptica, la distribución resultante puede ser considerada justa, aunque desigual. Nozick arguye que la participación del Estado debe ser "mínima", limitándose a la protección de los individuos ante una guerra, robo o fraude; así como a velar por el cumplimiento de los contratos. Cualquier intervención mayor no estaría justificada porque estaría violando los "derechos" de las personas al forzarlas a realizar actos que no necesariamente desean hacer.

Sostiene que el resultado de la distribución no se obtiene a partir de un ente centralizado, que controla todos los recursos y que, por lo tanto, decide cómo hacer la repartición. Más bien, lo que una persona tiene lo recibe de otra que se lo entrega a cambio de algo, o como un regalo. Así, en una sociedad libre, distintas personas controlan diferentes recursos; por esta razón por lo que cada persona tiene es el resultado de un intercambio voluntario. por lo tanto, es perfectamente posible una desigualdad en el punto de llegada. La "igualdad en la partida" o igualdad de oportunidades debe definirse con cautela porque, **siguiendo** al autor, sólo existen dos maneras de facilitar tal igualdad: empeorando las condiciones de aquellos que han tenido más oportunidades, o bien mejorando las condiciones de los menos favorecidos. Esto último también supone empeorar a algunos: aquellos a quienes se les quita posesiones para mejorar la situación de otros. Pero no es posible "quitarles" a algunos lo que les pertenece aunque el fin sea proporcionar oportunidades a otros. De esta manera, el único medio que queda para intentar conseguir la igualdad de oportunidades es la de convencer a cada individuo para que libremente escoja entregar algo de lo que tiene para ese fin.

Inclusive considera que para que un gobierno tome la decisión de alterarla, no basta un simple examen de la distribución "actual", sino

24. Nozick, Robert, *Anarchi, State and Utopia*, New York: 1974, cap. 7.

que debe tomarse en cuenta la historia anterior, es decir, la manera como se generó esa distribución. Así, una distribución es justa si se origina en una distribución que también es justa. Tomando un ejemplo planteado por el mismo autor, considérese el caso de un individuo que está preso por asesinato o un crimen de guerra; no basta con analizar "lo que tiene ahora" para considerar la situación como injusta, sino que debe analizarse qué ha hecho para merecer una "porción menor de la torta".

Por lo tanto, la justicia se define no con respecto a una particular distribución de ingresos, sino en términos del proceso anterior (o histórico) que generó esos ingresos. La actividad redistributiva (en el sentido de Nozick) sólo debe limitarse a financiar la presencia del mencionado "Estado mínimo".

8.2 Criterios utilitaristas

La primera visión, por encima del Estado mínimo de Nozick, es posibilitar un rol del gobierno en las actividades "unánimemente aprobadas". Esto abre un espacio para que el Estado, vía operaciones tributarias y de gasto, logre mejoras en el sentido de Pareto, es decir, medidas que mejoren por lo menos a una persona, sin empeorar a otra. Los individuos, actuando en su propio interés, estarán de acuerdo con estas políticas, pues se eleva el bienestar de la sociedad; no necesitarán actuar bajo coerción, por lo que no se estarían violando los derechos individuales.

A diferencia del criterio anterior, esta visión rechaza la posición extremadamente liberal de Nozick; este grupo rechaza la innata desigualdad de la capacidad como fuente legítima de diferencias en el bienestar económico. Uno de sus primeros exponentes fue Jeremy Bentham en la primera mitad del siglo XIX. El bienestar social puede representarse simplemente a través de la suma de las "utilidades" (en el sentido de bienestar) de los distintos miembros de la sociedad. De esta manera, se establece la función de bienestar social utilitarista. Implica que cualquier incremento en la utilidad de un individuo, manteniendo constante la utilidad de los demás, eleva el bienestar total. Por lo tanto, cualquier medida que mejora a algunos sin empeorar a otros está justificada, pues aumenta el bienestar social.

En consecuencia, la receta redistributiva es obvia: el gobierno debe redistribuir ingresos en la medida en que la política diseñada eleve el bienestar. Sin embargo, la dificultad principal de esta concepción radica en lo complejo que resulta su aplicabilidad práctica. La utilidad o la satisfacción que obtiene un individuo no es mensurable; por lo tanto, no puede asegurarse que los individuos obtengan la misma utilidad o satisfacción al consumir determinado bien. Bajo el supuesto de que la utilidad pudiera medirse en algún tipo de unidades, llamadas "útiles", si se le reduce a una persona una "unidad de utilidad" y se le entrega a otra, la suma de utilidades será la misma y por ende el nivel de bienestar social no se habrá modificado. Esto se cumple siempre y cuando las "funciones de utilidad" de todos los individuos sean iguales.

Debe notarse que el utilitarismo no se preocupa por la distribución del bienestar entre los individuos; lo que le interesa es la suma de ese bienestar, sin importar cómo esté distribuido. Al respecto algo puede agregarse: supongamos la división de una torta dada entre dos individuos, A y B. En esas circunstancias, A debería tener más ingreso que B, si y sólo si el nivel de utilidad o satisfacción (capacidad de derivar felicidad de su ingreso personal) de A es superior. Entonces, sólo si se supone que las funciones de utilidad (obtenida a partir del "uso" que se le dé al ingreso) de todos los miembros de la sociedad son exactamente iguales (lo cual es prácticamente imposible de asegurar), se hará precisa una distribución igualitaria del ingreso. Dicho en otras palabras, el punto de vista de maximizar el bienestar total puede o no conducir a una solución de perfecta igualdad.

Por lo tanto, se trata de maximizar la "utilidad agregada"; y para ello se asume igualdad de oportunidades, mesurabilidad de la utilidad

otros supuestos. Aun cuando éstos han sido muy criticados por su falta de realismo, esta teoría es usada por muchos economistas cuando realizan análisis con respecto al diseño de políticas que tengan como objetivo maximizar el bienestar total.

8.3 Criterios mixtos: el aporte de Rawls

En 1971, John Rawls publica su obra más importante, *Teoría de la justicia*. En este libro, Rawls no se limita a describir, sino que también busca una sociedad mejor; y para ello define la justicia como un valor máximo entendiendo por ella el balance apropiado de derechos y deberes. Sin embargo, luego opta por un concepto más operacional de la justicia: la justicia como equidad, es decir, no referida a un ideal absoluto, sino como algo posible entre los seres humanos. Ese tipo de justicia es la que buscarían los miembros de una sociedad y la que se lograría a través de un contrato social entre los mismos. El pensamiento de Rawls es opuesto, en muchos aspectos, a la "visión utilitarista", como se podrá concluir luego de revisar sus principales argumentos.

Para desarrollar su teoría, Rawls imagina a los contratantes originarios en una situación caracterizada por un "velo de ignorancia", en el sentido de que en el momento que establecen el pacto o contrato social no saben lo que tienen ni tampoco la posición que ocuparán en la futura sociedad. Llama a este estado, la "posición original"; el velo de la ignorancia oculta información respecto a factores como el talento personal, la posición social, el ingreso, la riqueza, los gustos e incluso la generación a la que pertenece el individuo, el nivel de desarrollo económico y político de la sociedad. En otras palabras, se trata de una situación hipotética, en la cual las personas no saben la posición que ocupan en la sociedad.

Por ende, los atributos y las posiciones sociales de los individuos se reflejan en una distribución natural, debida al azar y que, por lo tanto, no puede calificarse de justa o injusta. Lo que sí sería injusto es que la sociedad aceptara esta distribución aleatoria (u original) o que estableciera una serie de instituciones destinadas a mantener el statu quo imperante, o a acentuar las desigualdades distributivas. Para evitarlo, deben crearse instituciones justas que tiendan a lograr una mejor distribución de las posiciones debidas al azar que ocupan los individuos en la sociedad. La "posición original", basada en el velo de la ignorancia, se justifica porque de lo contrario un individuo que, en un momento dado, pueda conocer su posición relativa y los beneficios que obtiene de ella, estará en mejores condiciones para determinar qué

principios le resultan más favorables. Por eso es indispensable que, en el momento del pacto social, todos los individuos carezcan de conocimiento sobre su posición social y sus atributos personales. A diferencia de Nozick, los participantes llegan "sin historia" a establecer el contrato.

En esas condiciones, estos individuos libres y racionales escogerían a la justicia como el valor que rijan sus relaciones, antes de saber cómo le irá a cada uno de ellos en la futura sociedad. Por eso, desde esta óptica, el contrato social es hipotético. Este contrato pactaría dos principios de justicia:

- i) Principio de la libertad: todos pactan para cada uno de ellos igual libertad, toda la que sea compatible con la de los demás. Así, la libertad no nace naturalmente, sino que es el resultado del contrato.
- ii) Principio de la diferencia: las desigualdades sociales y económicas deben cumplir dos condiciones: a) deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad y b) deben asociarse a funciones y posiciones abiertas a todos, en condiciones de igualdad de oportunidades.

Los individuos pactan las condiciones de igualdad y desigualdad entre ellos; esto significa que, en el momento del pacto, los individuos se preguntarán si admitirán desigualdades económico-sociales entre ellos. Rawls supone que los contratantes aceptarán desigualdades sólo si el progreso personal mayor de algunos redundará en algún beneficio para los otros. Esto es ilustrado claramente por Mariano Grondona: si tu progreso aun siendo mayor que el mío, genera algún progreso en mi lo acepto²⁵. De aquí se sigue que si un empresario crea una fuente de trabajo, donde un obrero obtiene un salario más alto que el que habría obtenido en otro trabajo, este último lo acepta. Ahora bien, si el obrero se compara con el empresario, en términos relativos, está peor (pues el empresario tiene un ingreso más alto); pero si se compara con él mismo, antes del pacto, habrá mejorado.

25. Grondona, Mariano, *Los pensadores de la libertad*, 3a. ed., Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1986, p. 142.

No obstante, para aceptar la desigualdad, hay una condición previa: que exista igualdad de oportunidades; no deben existir privilegios ni condiciones que impidan que cualquier individuo pueda lograr lo que otro consiguió. Entonces, dentro del pacto, se acepta el progreso desigual.

Luego, en este segundo principio, establece el "principio de la diferencia"; no basta con que el progreso redunde en otros, sino que se exige que **el progreso redunde en beneficio de los que están peor**. Por ejemplo, si un individuo nace en una familia de altos ingresos y otro no, el segundo debe recibir compensaciones (por ejemplo, que el gobierno posibilite la educación y la salud) para que pueda competir en igualdad de oportunidades.

Por ello, **la concepción liberal sí es compatible con políticas sociales que busquen aplicar el principio de la rectificación**; entendidas así, las políticas sociales no sólo tienen como objetivo erradicar la pobreza, sino posibilitar la igualdad de oportunidades. Además, los principios siguen un orden lexicográfico: el principio de la libertad está por encima del principio de la diferencia; entonces, todo el progreso se da en un marco liberal.

Llevando estas ideas al plano económico, la función de bienestar social es distinta de la planteada por los utilitaristas: se trata de una función en la cual el bienestar social depende sólo de la utilidad del individuo que tiene la menor utilidad, por lo que lleva a distintas recomendaciones de política. Este objetivo social es conocido como el criterio Maximin, porque el objetivo es maximizar la utilidad de la persona con menor utilidad. La implicación es poderosa: la distribución de ingresos será perfectamente equitativa, a menos que la desigualdad incremente el bienestar de los individuos que están en la "peor posición". Según Rawls, en la "posición original", las opiniones de los individuos con respecto a cuestiones distribucionales es imparcial y justa. En ese contexto, adoptarán la función de bienestar social maximin por la seguridad que ella provee ante la eventualidad de que el individuo esté en la peor posición; o sea, optarán por esta función porque no saben si serán "ricos o pobres"; entonces, se cubren contra la eventualidad de estar en el segundo grupo.

9. Eficiencia y redistribución de ingresos

La discusión anterior postuló básicamente dos funciones de bienestar social: la aditiva, propuesta por los utilitaristas, y la maximin, sustentada por el filósofo norteamericano John Rawls. Sin embargo, en ambas se recoge una idea clave de la redistribución: mejora a algunos y empeora a otros. En ese sentido, la redistribución no origina una mejora en el sentido de Pareto. Esto es una consecuencia de la suposición de que la utilidad individual de cada individuo depende "sólo de su ingreso. Si, por un momento, imaginamos un comportamiento altruista de los individuos de altos ingresos, de modo que su utilidad o satisfacción no sólo dependa de su ingreso sino también de la situación en que se encuentran los pobres, la redistribución sí puede llevar a una mejora en el sentido de Pareto.

Suponga dos individuos, uno rico y otro pobre. Si el primero le entrega una cantidad de dinero al segundo, verá incrementada su satisfacción o utilidad por esta "buena obra" que puede neutralizar la pérdida de satisfacción que sufre por poder comprar menos bienes (dado que tiene un menor ingreso). Al mismo tiempo, el pobre aumentará su utilidad por los bienes que puede adquirir y consumir con este mayor ingreso. En esas condiciones ambos habrán mejorado, lográndose un aumento en el bienestar, utilizando la noción de Pareto. La condición de eficiencia requiere que el ingreso sea redistribuido hasta el punto en el cual la "ganancia" que obtiene el rico por transferirle dinero al pobre sea igual a la "pérdida" en utilidad del mismo debida a un menor consumo. Ahora bien, si los ricos desean ayudar a los pobres, ¿por qué no hacer las transferencias individualmente sobre bases voluntarias sin ningún rol para el gobierno? Una primera respuesta tiene que ver con la dificultad de los ricos para identificar adecuadamente a los pobres; si el rico no cuenta con la información suficiente para saber exactamente quién o quiénes son pobres, corresponde al gobierno hacer la transferencia, para lograr la eficiencia.

Llevando este argumento al extremo, la elevación de los ingresos de los pobres a través de transferencias tiene características de un bien público. Si los ricos perciben que un mayor ingreso de los pobres es deseable, entonces el ingreso de los pobres es un bien que simultánea-

mente afecta positivamente el bienestar de muchas personas no pobres. Esto justifica el papel distributivo del gobierno, puesto que la provisión de bienes públicos se considera una falla del mercado libre. Así, la redistribución se considera mutuamente beneficiosa para todos los miembros de la sociedad.

No obstante, esta consideración "altruista" no explica la mayoría de programas redistributivos del gobierno. Otro argumento se refiere al hecho de que una persona rica no sabe si mantendrá esta condición durante el tiempo; puede ocurrir que, por circunstancias fuera de su control, se "vuelva pobre". Desde esta óptica, las políticas redistributivas actúan como si fueran una especie de seguro" cuando un individuo es "rico" paga impuestos, es decir, paga el "seguro"; y, en tiempos de pobreza, las políticas redistributivas son las que "pagan el seguro".

Otra consideración en favor de los programas redistributivos es que contribuyen a Inestabilidad social. Si las personas de bajos ingresos pasan a la categoría de "pobres extremos", existe una probabilidad mayor de que opten por actividades antisociales como el robo, el crimen, el secuestro, etc. En tiempos de pobreza, en algunos países como el Perú, se acentuó el fenómeno del terrorismo. De esta manera, la desigualdad es una fuente de tensión social.

Vinculado con lo anterior, podemos cuestionarnos ¿hasta qué punto la sociedad tolera la desigualdad? Importantes comentarios en esta línea han sido presentados por Adelman y Robinson²⁶. Estos autores sostienen que la prioridad social para buscar cambios distribucionales varía a lo largo del tiempo. Sugieren las siguientes proposiciones: los cambios en la desigualdad relativa deben darse dentro de un proceso que suponga ganancias para todos, en las primeras etapas de desarrollo; y las mejoras en el ingreso de los grupos de altos ingresos generan el entorno adecuado para mejorar los ingresos de los pobres. Ahora bien, si esta posibilidad tarda en materializarse, la "paciencia" de los pobres disminuye y la tensión social aumenta; se sigue que en tiempos de crisis la tolerancia es aun menor. Sin embargo, y aquí viene

26. Ver Adelman Irma y Sherman Robinson, *op. cit.*, capítulo 19, 1992, pp. 950-952.

la segunda proposición, la desigualdad es más tolerable si los distintos grupos sociales la perciben como una condición previa para un eventual alimento en el ingreso de todos los sectores. Esta idea va en la senda de Rawls, quien, como se vio en el acápite anterior, sostuvo que la sociedad va a tolerar cierto grado de desigualdad, siempre y cuando ella suponga un aumento en el ingreso de los pobres.

El hecho de que esta "tolerancia a la desigualdad" pueda variar en el tiempo, no significa que la preocupación por los problemas distributivos desaparezca.

10. La relación entre crecimiento y distribución de ingresos: teoría y evidencia empírica

Los primeros estudios al respecto²⁷ buscaban explicar el efecto que tenía el crecimiento sobre la distribución de ingresos; sin embargo, contribuciones más recientes, relacionadas con las teorías de crecimiento endógeno, aluden a una causalidad inversa: cómo la distribución existente de ingresos favorece o entorpece el crecimiento²⁸. Por lo tanto, es importante revisar ambos vínculos de causalidad.

10.1 El aporte de Simón Kuznets

En 1955, Simón Kuznets publicó "Economic Growth and Income Inequality", artículo pionero que marcó el inicio, dentro de la literatura del desarrollo, de los intentos por encontrar alguna relación estable, si es que existe, entre el nivel de desarrollo de un país y el estado de la distribución de ingresos. De ahí en adelante ha surgido mucha controversia con respecto a la hoy conocida "hipótesis de Kuznets".

27. El aporte pionero al respecto fue realizado por Simón Kuznets, quien en 1955 publicó "Economic Growth and Income Inequality".

28. Un excelente resumen de los principales aportes al respecto puede encontrarse en Alesina, Alberto y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", en *The World Bank Economic Review* vol. 8, No. 3, 1994, pp. 351-371.

Es por eso que abordar este tema necesariamente pasa por revisar el aporte de Kuznets al respecto, quien pretendió responder a dos interrogantes: i) ¿cuál es la relación de largo plazo entre la distribución de ingresos y el crecimiento económico?; es decir, la desigualdad de ingresos, ¿mejora o empeora con el crecimiento?; y, ii) ¿cuáles son los factores que determinan el nivel y la tendencia en la desigualdad de ingresos?

Utilizando como muestra datos de Estados Unidos, Inglaterra y Alemania observó que la tendencia había sido hacia una distribución más equitativa, particularmente a partir de 1920. Por ejemplo, en Estados Unidos, la participación en el ingreso nacional de los dos quintiles más pobres se elevó de 13.5% en 1929 a 18% en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial; en el mismo sentido, la participación del quintil más rico disminuyó de 55% a 44% en el período indicado. En el Reino Unido, la participación del 5% más rico declinó de 46% en 1880 a 33% en 1929, y a 24% en 1947. Como esta información utiliza ingresos antes de impuestos directos y excluye las contribuciones del gobierno, es presumible que, si se incluyeran, la distribución hubiera sido aun más igualitaria.

En segundo lugar, esta reducción de la desigualdad ha estado acompañada de aumentos significativos del ingreso real per cápita; es claro que si los ingresos reales hubieran aumentado en la misma proporción para todos los estratos, la distribución hubiera sido la misma. Por lo tanto, para lograr una mayor igualdad, los ingresos de los grupos más pobres habrían tenido que crecer más rápido que los ingresos de los más ricos.

Tomando como base los datos empíricos mostrados, Kuznets diseñó un modelo analítico de acuerdo con el cual la desigualdad en las primeras etapas del crecimiento tiende a empeorar para luego disminuir a medida que el país crece. Este "hecho estilizado" se conoce como la "hipótesis de la U invertida": la desigualdad inicialmente aumenta para luego disminuir.

¿Qué factores explican esta tendencia? Kuznets especula con dos factores: en primer lugar, la concentración de ahorros en los grupos de

altos ingresos; el efecto acumulativo de esta desigualdad de ahorros origina la tenencia de una proporción creciente de los activos en manos de los ricos, lo que perpetúa la distribución resultante de ingresos en las generaciones siguientes.

En segundo lugar se encuentra la estructura industrial de la distribución de ingresos. Un elemento que acompañó el crecimiento en los países desarrollados fue la reducción de la participación de la agricultura en beneficio de la industria; este proceso usualmente se conoce como industrialización y urbanización. Así, la distribución de ingresos en el total de la población puede ser vista como la combinación de las distribuciones de ingresos de la población, tanto rural como urbana. Kuznets sostiene que lo que se conoce de los componentes de estas distribuciones revela dos hechos objetivos: el ingreso promedio per cápita de la población rural es usualmente menor que el de la población urbana y, además, la distribución en el sector rural es menos desigual en relación al sector urbano.

A partir de este modelo simple, ¿qué puede hipotetizarse? El paso de una economía predominantemente agraria a una industrial implica dejar una distribución menos desigual (la agrícola) por una más desigual (la urbana); por lo tanto, el resultado neto en el inicio del crecimiento es una mayor desigualdad. Esta situación es tolerable pues el contexto global es de ingresos crecientes, inclusive de los sectores más pobres; luego, habría un punto de inflexión, a partir del cual disminuiría la desigualdad. Desde luego, el hecho de que efectivamente se reduzca la desigualdad depende de las políticas seguidas por los países. En particular, la proposición anterior se cumplirá si las políticas reducen el ingreso medio entre los sectores; si disminuyen la dispersión de ingresos dentro del sector moderno; y, finalmente, si afectan positivamente la absorción de mano de obra en el sector moderno.

Es muy importante mencionar que los estudios de Kuznets se basaron en lo ocurrido en una muestra de países desarrollados; en otras palabras, se intentó establecer un patrón que teóricamente podría replicarse en otros países que todavía estaban en el período de transición. Por ello es fundamental el contraste entre la hipótesis de

Kuznets y lo ocurrido en los países en desarrollo, porque se asume que la mayoría de los países siguen, en promedio, esta senda.

Como se explicará a continuación, la mayoría de estudios coinciden en que durante las primeras etapas del desarrollo, es decir, cuando una economía predominantemente agrícola inicia la industrialización, la desigualdad en la distribución de ingresos se incrementa, reduciéndose la participación de los sectores más pobres. Las controversias aparecen a continuación, las que pueden plantearse como pregunta: el desarrollo, ¿inevitablemente reduce la desigualdad (hipótesis de Kuznets) o es el resultado de una elección de política (conocida como la hipótesis I)?

10.2 Principales estudios empíricos

Los estudios empíricos han tropezado con un problema de falta de información estadística de calidad; al inicio de la década del sesenta, la información disponible estaba circunscrita a muy pocos países de Europa y América del Norte, y en la mayoría de los casos sólo contenían datos desde la década del veinte. Actualmente, los distintos países cuentan con mayor cantidad de datos, pero referidos a un pasado relativamente reciente. Por eso es complicado hacer un análisis de series de tiempo que abarquen períodos lo suficientemente largos de modo que sea posible probar las hipótesis teóricas. Esta es la razón por la cual los principales estudios empíricos se basan en información de corte transversal de países que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. Sin embargo, aquí surge otra dificultad: los datos no siempre se basan en la misma definición de ingresos ni en una unidad receptora similar, de manera que la comparación debe hacerse con cautela.

A posar de las dificultades comentadas, los esfuerzos se han orientado a aceptar o rechazar la hipótesis de Kuznets, de acuerdo con la cual la desigualdad inicialmente aumenta para luego disminuir con el proceso de desarrollo. De este modo, dicha hipótesis ha pasado a la categoría de "hecho estilizado", y es el punto focal a partir del cual parten todos los estudios que pretenden descubrir una relación (si es que la hay) entre desarrollo y distribución de ingresos.

El primer estudio sistemático fue desarrollado por Félix Paukert²⁹, quien analizó a 56 países, de los cuales 40 eran países en desarrollo. Sus resultados mostraron que el grado de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, estaba relacionado con el nivel del Producto Bruto Interno per cápita (PIBP). La desigualdad se incrementa conforme se pasa de países con menos de 100 dólares (expresados en dólares de 1965) de PIBP a países cuyo PIBP fluctúa entre 101 y 200 dólares; los países que muestran un mayor grado de desigualdad de ingresos son aquellos con un PIBP que fluctúa entre 301 y 500 dólares. Sin embargo, esta desigualdad se reduce sustancialmente en los países con un PIBP mayor que 2,000 dólares. Como puede notarse, estos resultados son consistentes con la hipótesis de Kuznets, pues la desigualdad, luego de aumentar a bajos niveles de ingreso per cápita, se reduce conforme la economía crece.

Otro hallazgo interesante de Paukert está relacionado con la participación de los distintos segmentos de ingreso dentro del total nacional. Así, encontró que la participación del 5% más rico era mayor en aquellos países cuyo ingreso per cápita fluctuaba entre 301 y 500 dólares, indicando que estos países son los que presentan la distribución de ingresos más desigual. Dentro de este mismo grupo, la participación del 20% más pobre es la menor en comparación con toda la muestra. Este resultado indica que la dispersión de ingresos es mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. De este modo, el mayor grado de desigualdad prevaleciente en los países en desarrollo se origina en la alta participación del quintil más alto de ingresos dentro del total.

En 1974, el Banco Mundial encargó a Montek Ahluwalia³⁰ un estudio sobre la relación entre distribución de ingresos y desarrollo, a partir de la información estadística de 66 países clasificados por ingreso per cápita y por el grado de desigualdad de ingresos. Dicho estudio confirmó que la desigualdad es más pronunciada en los países en

29. Ver Lecaillon, Jacques y otros, *Income Distribution and Economic Development: An Analytical Survey*, Switzerland: International Labour Office, 1984, pp. 10-11.

30. Los resultados de la investigación pueden encontrarse en: Ahluwalia, Montek, "Income Distribution and Economic Development", en *Journal of Development Economics* 6, 1976, pp. 307-342.

desarrollo en relación a los desarrollados. Dividió a la población en tres grupos: el 20% más rico, el 40% más pobre y el 40% intermedio; mediante un análisis de regresión multivariada, el autor examinó la influencia de ciertas variables estructurales sobre la participación en el ingreso total de cada uno de los segmentos indicados. Dichas variables fueron: el ingreso per cápita, la participación del sector agrícola en el PBI, y otras variables que pueden ser influenciadas por la política socioeconómica, como el crecimiento de la economía, la matrícula en educación primaria y secundaria y el crecimiento poblacional. Encontró que estas variables explicaban el 50% de las variaciones en la participación dentro del ingreso total de cada segmento, a lo largo de los diferentes países.

Nuevamente, se confirmó la hipótesis de Kuznets: la participación de los grupos más pobres disminuye hasta que el país logra un nivel de ingreso per cápita de 400 dólares, para luego incrementarse a medida que el ingreso aumenta.

Una de las conclusiones más importantes de Ahluwalia es que la distribución de ingresos depende en gran parte de variables sobre las cuales la política socioeconómica puede ejercer influencia, como el nivel de educación y la tasa de crecimiento poblacional. De acuerdo con los estimados, un incremento de 250 a 500 dólares en el ingreso per cápita reduce la participación del ingreso del 40% más pobre, de 12% a 10%; ahora bien, si se reduce la tasa de crecimiento poblacional de 3% a 1.5% anual, la participación del 40% más pobre aumenta en 1.7%.

En otro artículo del mismo autor³¹, se insiste en el hecho de que la hipótesis de Kuznets se refiere a una relación de largo plazo generada por los cambios en la estructura económica; en contraste, la discusión en la década de los ochenta se ha focalizado más en el corto plazo, incidiendo en la relación entre el grado de desigualdad y la tasa de crecimiento del PBI. Esto ha mostrado algo que aparentemente iría en contra de lo planteado por Kuznets; por ejemplo, el alto crecimiento en

31. Ahluwalia, Montek, "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", en *The American Economic Review* 66, 1976, pp. 128-135.

algunos países en desarrollo -como Brasil-, en períodos muy cortos, incrementó la desigualdad. En el mencionado país, el PBI per cápita creció en 2.5% anual en el período, pero el ingreso recibido por el 40% más pobre de la población disminuyó de 10% en 1960 a 8% en 1970, mientras que la participación del 5% más rico creció de 29% a 38%. Según Ahluwalia, esto no invalida la idea de Kuznets; ya que ésta se refiere al largo plazo, mientras que en el corto plazo operan fuerzas independientes del fenómeno de largo plazo, que originan que el rápido crecimiento provoque una mayor desigualdad.

Por ejemplo, si el crecimiento se concentra en algunos sectores o regiones, las dificultades de movilidad de los trabajadores generan altos diferenciales de ingresos, pero este diferencial es de corto plazo. Por lo tanto, Ahluwalia confirma empíricamente la hipótesis en el largo plazo, pero en el corto plazo no encuentra evidencia de una relación entre el nivel de desigualdad y la tasa de crecimiento del PBI. Esta falta de relación es clave para definir la relación entre distribución y desarrollo. Sugiere que si bien los países cuando se desarrollan pasan por una fase de mayor desigualdad, no hay evidencia de que un rápido crecimiento lleve a una mayor desigualdad al mismo nivel de desarrollo que los países que crecen más lentamente.

Finalmente, este autor considera que una mejora en la calidad de los recursos humanos es la mayor fuerza para reducir la desigualdad; esto lo justifica intuitivamente con el siguiente razonamiento: una de las razones de la mayor desigualdad inicial es el traslado de la población de sectores de bajos ingresos, crecimiento lento y tradicionales a sectores de altos ingresos, rápido crecimiento y modernos. Conforme se verifica esta transformación estructural, la tendencia se revierte: la expansión del sector moderno absorbe una alta proporción de la mano de obra a empleos de altos ingresos, reduciendo los diferenciales de ingresos. Por tanto, acelerar este proceso implica sentar las bases para elevar más rápidamente la productividad de los trabajadores que se trasladan de un sector de baja a uno de alta productividad; y esto es posible con mayor educación y salud. Es evidente entonces el impacto de la educación y la salud sobre la distribución de ingresos.

Una investigación bastante completa sobre el tema de distribución de ingresos y desarrollo fue realizada por Irma Adelman y Cynthia Taft Morris³², que inclusive ha sido citada posteriormente por varios autores³³. Este estudio constituye un interesante aporte, pues sus resultados no confirman la hipótesis de Kuznets.

De acuerdo con Adelman y Morris, el crecimiento económico (es decir, el aumento en el PBI per cápita) no sólo no mejora la distribución de ingresos, sino que puede ser una de las causas más visibles de la desigualdad existente. Ellas realizaron un profundo estudio cuantitativo que vincula un conjunto de factores sociales, políticos y económicos con la distribución de ingresos de los países en desarrollo. El objetivo fue analizar la importancia relativa de estos factores con miras a formular políticas de desarrollo para ser adoptadas por estos países. Utilizaron para ello una muestra de 74 países y 48 medidas cualitativas de características sociales, económicas y políticas de esos países. Como se verá, su conclusión fue que las transformaciones políticas, sociales e institucionales son muy importantes para el logro de la equidad, tanto política como económica. En tal sentido, realzan la imprescindible necesidad de descartar el "modelo convencional" de acuerdo con el cual el crecimiento típicamente beneficia a las masas.

Es importante mencionar que, para su análisis, no siguen la estrategia convencional consistente en las siguientes etapas: formular el problema, especificar un modelo teórico capaz de ser implementado empíricamente y, luego de un análisis estadístico del mismo, aceptar o rechazar las hipótesis subyacentes del modelo. Sostienen que lo anterior sólo es válido cuando existe mucha información previa. En el caso contrario, es más relevante el uso de técnicas estadísticas simples que describan la estructura actual para luego formular hipótesis empíricas; es decir, partir de lo que efectivamente ocurre para establecer hipótesis y luego construir la teoría. Esto no implica dejar de lado la teoría, pues ésta inicialmente orienta la elección de las variables y ayuda a interpretar los resultados; la dificultad

32. Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, California: Stanford University Press, 1973.

33. Por ejemplo, ver Lal, Deepak, "Distribution and Development: A Review Article", en *World Development*, vol. 4, No. 9, 1976, pp. 725-738.

del procedimiento convencional es que ni siquiera se sabe a qué economía real se ajusta el modelo, si es que se ajusta a alguna.

Entonces, se establecieron criterios para *rankear* a 74 países en desarrollo con respecto a 35 características; los principales factores considerados fueron: tamaño del sector agrícola tradicional, grado de urbanización, grado de movilidad social, nivel de alfabetismo, tensión social, tipo de religión predominante, grado de centralización del poder político, sistema político, eficiencia administrativa, consideraciones históricas, estabilidad política, grado de modernización además de los indicadores económicos clásicos como el PBI per cápita, tasa bruta de inversión, abundancia de recursos naturales, sistema tributario, estructura del comercio internacional, tamaño del país, etc.

Luego, por un problema de información estadística, esta muestra se redujo a 43 países en desarrollo de ingresos bajos; las regresiones se plantearon a partir de los indicadores políticos, económicos y sociales señalados, como variables independientes, esperándose, a priori, que influyan en la distribución de ingresos. Por otro lado, como lo que se pretendía investigar eran los cambios distribucionales entre varios segmentos de la población, las variables dependientes utilizadas fueron las siguientes: participación relativa en el ingreso total del 60% más pobre, del 5% más rico y la participación del quintil medio de la población (aquél constituido por el ingreso mediano más y menos 10%). El período utilizado fue 1957-1962 y las principales conclusiones fueron las siguientes.

El 60% más pobre de la población, en promedio, recibe en los 43 países estudiados el 26% del ingreso nacional; si el ingreso hubiera estado igualmente distribuido, habrían recibido un poco más del 40% del total; el rango va desde 2% (Libia) a 38% (Israel). Perú se ubica por debajo del promedio, pues el 60% más pobre apenas recibe el 17.10%. De acuerdo con las autoras, los principales factores que explican este hecho objetivo son los siguientes: el grado de dualismo económico³⁴, el nivel económico y social de la modernización, y la expansión de la

34. En términos generales, una economía con un alto grado de dualismo económico es aquella en la cual coexisten un sector agrícola tradicional de subsistencia y un sector industrial y vigoroso.

cobertura educacional secundaria y superior. En general, el crecimiento no eleva la participación en el ingreso de los grupos más pobres; por el contrario, una estructura dual de la economía representa una desventaja para los más pobres.

El 5% más rico de la población recibe, en promedio, el 30% del ingreso, es decir, seis veces lo que recibiría en condiciones de igualdad; el rango va de 15% en Japón a 48% en Perú³⁵. El análisis estadístico muestra que los principales factores que explican este resultado son los siguientes: el grado de abundancia de recursos naturales y el grado de actividad económica desarrollada por el gobierno. Asimismo, la extrema concentración del ingreso depende de factores políticos, control de recursos y de otros factores étnicos y culturales al interior de los países; en otras palabras, las élites políticas y económicas son muy fuertes.

Se extrae como conclusión que la única posibilidad para los países de ingreso bajo de reducir la concentración del ingreso en manos del 5% más rico es la acción directa por parte del gobierno. Si la influencia política de las élites tradicionales es muy grande, es más complicada la acción del gobierno, por lo que la concentración del ingreso es un hecho esperable; además, para países con un nivel de desarrollo moderado, la educación es crucial para ampliar la participación política. De lo contrario, el crecimiento por sí solo no va a alterar la situación.

La participación del quintil intermedio es de 12%. Éste es el único caso en que el nivel de ingresos varía sistemáticamente con el nivel de desarrollo; en esta muestra, nuevamente el grado de dualismo es fundamental: del total de países, en 30 de ellos, en los cuales el dualismo está más acentuado, la participación del quintil intermedio es de sólo 9% (entre los cuales está Perú); en el resto, la participación sube hasta 13%. Esto, según Adelman y Morris, no es de extrañar, pues el rápido crecimiento de un pequeño sector moderno típicamente beneficia a un grupo reducido.

35. Nótese que el Perú muestra una distribución excesivamente desigual si agregamos este dato al mostrado por el 60% más pobre.

¿Qué relación tiene el análisis anterior con la hipótesis de Kuznets? Cuando se inicia el crecimiento económico, las economías transitan de un sector agrícola de subsistencia hacia un sector moderno, y la distribución de ingresos se hace más desigual; declina la participación del 60% más pobre, así como la del quintil intermedio, incrementándose la participación del 5% más rico. Las ganancias de este 5% son particularmente elevadas cuando la estructura dual de la economía se asocia con la dominación política y económica de las élites tradicionales.

A medida que las naciones en desarrollo se toman menos dualistas, se beneficia el quintil intermedio siempre y cuando la estrategia sea la siguiente: el avance social y económico combinado con políticas de inversión en recursos humanos, y facilitado por una abundancia razonable de recursos naturales, típicamente favorece a los sectores medios. Adicionalmente, si los recursos no están concentrados en pocas manos, el sector medio se beneficia del desarrollo basado en la exportación, siempre y cuando exista un rol activo del gobierno expandiendo las instituciones financieras. En contraste, si ninguna de estas estrategias es seguida y se crece con dualismo, la posición del quintil medio empeora, recayendo los beneficios del crecimiento sólo al 20% superior.

Resumiendo, la investigación reseñada buscó explicar los datos de corte transversal sobre distribución de ingresos en un grupo de países, a partir de 35 variables independientes, algunas de las cuales no son cuantificables, como el grado de tensión social, por lo que se requiere ordenarlos de acuerdo con algún criterio, no claramente especificado. Encontraron que las variables independientes más significativas asociadas con una reducción de la desigualdad fueron las siguientes: el grado de inversión en recursos humanos, la actividad directa del gobierno y el nivel de dualismo socioeconómico.

Las conclusiones de Adelman y Morris son importantes, pues subrayan la idea de que el desarrollo automáticamente no va a reducir la desigualdad (como lo sostuvo Kuznets), sino que se requiere de una activa participación estatal, especialmente en la inversión en recursos humanos; de este modo, las políticas sociales juegan un rol fundamental en la disminución de la desigualdad de ingresos.

Los estudios realizados para América Latina han demostrado una desigualdad creciente en la distribución de ingresos. Según la CEPAL, a inicios de la década de los noventa, siguen prevaleciendo, en promedio, estructuras distributivas del ingreso más desiguales que a fines de los años setenta³⁶; éste es un hecho generalizado, a excepción de Costa Rica. El crecimiento ha acentuado la desigualdad³⁷, dado que ha estado acompañado de mayor pobreza, tensiones sociales, desbalances regionales, etc. que crearon el clima propicio para los gobiernos populistas; los mismos que generalmente originan una crisis externa que pone fin al crecimiento, obligando a los países a drásticos programas de ajuste. Argentina, Perú y Brasil en la década de los ochenta son una muestra de lo anterior.

Si bien es cierto que se necesita de algún grado de desigualdad para crecer (porque de lo contrario no habrían incentivos para esforzarse en el trabajo y además, sin el ahorro de los ricos, la inversión se reduciría), se ha encontrado que el crecimiento casi no importa sobre la distribución de ingresos aunque, en algunos casos, sí reduce la pobreza³⁸.

Un país que ha recibido considerable atención en la literatura económica es Brasil; el centro de la discusión ha sido la evaluación del impacto del crecimiento en la pobreza durante el milagro económico del período 1965-1974. El coeficiente de Gini aumentó de 0.5 a 0.6 en sólo 10 años; en 1960, el 10% más rico obtuvo el 28% del ingreso total; en 1970, ese porcentaje se había elevado a 40%; simultáneamente, el 50% más pobre de la población redujo su participación de 18% a 15%. Lo mismo ocurrió durante la década de los ochenta en un contexto macroeconómico de crecimiento errático.

En lo que respecta al caso peruano, Escobal y Agüero han desarrollado un reciente estudio que muestra una ligera mejoría en la distribución

36. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1994*, LC/G 1844, Santiago de Chile: 1994.

37. Cardo,so, Eliana y Ann Helwege, "Below the Line: Poverty in Latin America", en *World Development*, vol. 20, No. 1, 1992, pp. 26-27.

38. Fields, Gary, "Changos in Poverty and Inequality in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 4, No. 2, 1989, pp. 167-187.

39. Ferreira, Francisco y Julio Litchfield, *Inequality and Poverty in the Lost Decade*, mimeo, London School of Economics, junio 1995.

de ingresos⁴⁰. En el cuadro siguiente se observa la caída en el gasto total por deciles, entre 1985 y 1991, y su posterior recuperación entre 1991 y 1994. En el primer período, en términos relativos, la disminución en el gasto es mayor en los sectores de más alto ingreso que en los de bajo ingreso. Como consecuencia de ello, disminuye el valor del coeficiente de Gini, de 43% en 1985 a 41% en 1991; es decir, mejora la distribución de ingresos. Entre 1991 y 1994, dicho coeficiente continúa cayendo, con la diferencia de que en este período ocurre un crecimiento real del gasto de todos los deciles.

GASTO TOTAL PER CÁPITA ANUAL
(Variación porcentual)

Decil	91/85	94/91	94/85
Gasto (soles de 1994)	3,252	1,917	2,576
I	-25.2	45.3	8.7
II	-35.2	39.1	-9.9
III	-37.6	34.5	-16.0
IV	-38.2	33.1	-17.8
V	-40.2	36.1	-18.6
VI	-41.9	37.9	-19.9
VII	-43.0	39.1	-20.8
VIII	-43.1	37.2	-22.0
IX	-41.7	33.8	-22.0
X	-41.5	30.2	-23.8
	1985	1991	1994
Gini (%)	42.90	41.41	40.47

Fuente: Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Ajuste macroeconómico y distribución de ingresos en el Perú, 1985-94", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, p. 51.

40. Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Ajuste macroeconómico y distribución de ingresos en el Perú, 1985-94", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 41-60.

10.3 Efectos de la desigualdad de ingresos sobre el crecimiento

Un interesante trabajo en esta línea, que plantea una relación de causalidad opuesta, ha sido desarrollado por Birdsall, Ross y Sabot (BRS)⁴¹. Estos autores definen a la hipótesis de Kuznets y a los posteriores estudios empíricos de la década del setenta (como el trabajo de Ahluwalia reseñado líneas atrás) que confirman la hipótesis anterior, como el postulado básico de las teorías económicas acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo. Sin embargo, se preguntan, ¿por qué existen tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia Oriental?⁴²

En su trabajo sugieren que la relación de causalidad, en caso de existir, no es del crecimiento a la desigualdad, en el sentido de analizar si el primero genera mayor o menor desigualdad, sino más bien en dirección opuesta: la desigualdad obstaculiza el crecimiento. En esa misma línea de investigación, se encuentra el aporte de Alesina y Perotti⁴³. Ambos trabajos tienen en común la incorporación de elementos políticos como nexos entre distribución de ingresos y crecimiento.

Corea y Taiwán han mostrado mejoras sustantivas en la distribución de ingresos en relación a América Latina; este comportamiento de las naciones del sudeste asiático posee dos lecturas: una primera atribuye el éxito de estos países a las "condiciones iniciales", originadas en la violencia de la guerra, la ocupación por regímenes no nativos y el interés de las alianzas militares dominantes que estaban detrás de ellos (Estados Unidos en ambos casos). Así, estas condiciones iniciales no se debieron a políticas económicas y, desde esa óptica, la experiencia del sudeste asiático no es replicable en países con distintas condiciones iniciales. La segunda lectura no descarta la importancia de las condiciones iniciales,

41. Birdsall, Nancy; David Ross y Richard Sabot, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", en *Revista Síntesis*, No. 23, Madrid: 1987.

42. La misma pregunta se hace Eduardo Sarmiento, en "Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, No. 48, Santiago de Chile: 1992, pp. 149-164.

43. Alesina, Alberto y Roberto Perotti, *op. cit.*, pp. 351-373.

pero sugiere que la mezcla adecuada de políticas económicas fue de trascendental importancia. Taiwán inicialmente siguió una estrategia de sustitución de importaciones, pero en determinado momento cambió la estrategia hacia una basada en la producción de bienes de consumo trabajo intensivos. Esto permitió que el crecimiento absorbiera mano de obra y redujera el desempleo significativamente.

En este contexto, según BRS, la disparidad de resultados entre Asia Oriental y América Latina puede atribuirse a diferencias en la economía política de ambas regiones. En Asia Oriental, las élites gobernantes lucharon entre sí por lograr la adhesión política de aquellos que se encontraban en el tercio inferior de la distribución de ingresos; en ese sentido, percibieron que su futuro político estaba en función del bienestar futuro de los pobres. Con esa finalidad, pusieron en marcha un conjunto de instrumentos como reforma agraria, programas de vivienda pública, inversión en infraestructura rural y, especialmente, educación básica de alta calidad. El objetivo era claro: asegurar que todos se beneficiaran del crecimiento y no esperar un impacto automático del mismo a través del efecto goteo o *trickle down*. El denominador común no eran las transferencias directas, sino las medidas orientadas a aumentar la productividad de los pobres.

Este vínculo entre bienestar político de las élites gobernantes y bienestar futuro de los pobres no fue claramente visualizado en América Latina; en esta región, según BRS, las élites pensaron que podían prosperar independientemente de lo que ocurriera con aquellos que se hallaban en el tercio inferior de la distribución; por lo tanto, no hubo una preocupación real por incrementar la productividad de los mismos. Es por esta "indiferencia" que llegaron al poder gobiernos populistas, que iniciaron amplios programas de transferencias directas que no aumentaron la productividad de los pobres y que, al no ser fiscalmente sustentables, afectaron el crecimiento⁴⁴. El resultado fue un bajo crecimiento y una elevada desigualdad.

44. La relación entre populismo, conflicto social e interrupción del crecimiento ha sido abordada por varios autores. Por ejemplo, ver Sachs, Jeffrey, *Conflicto social y populismo en América Latina*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994.

¿En qué medida la desigualdad limita el crecimiento? BRS desarrollaron algunas simulaciones econométricas comparando a Brasil con Corea del Sur; de esta manera, evalúan cuánto más lento habría sido el crecimiento de Corea si hubiera tenido los niveles de desigualdad de Brasil. Con respecto a los datos, el período analizado fue 1960-1985; la razón de la participación en el ingreso del 20% superior y el 20% inferior fue de alrededor de 8 en Corea y de 26 en Brasil; Corea creció a una tasa promedio de 5.95% anual en el período analizado.

En la primera simulación, asumen que Corea habría crecido 5.95% anual excepto por el impacto de los cambios en la desigualdad; en la segunda, suponen que Corea habría crecido al 5.95%, excepto por el impacto de los cambios en las tasas de matrícula en educación primaria y secundaria en 1960. De esta forma, obtienen los siguientes resultados: si en 1960 Corea hubiera tenido el nivel de desigualdad de Brasil, la tasa de crecimiento prevista para Corea en los 25 años siguientes se habría reducido en 0.66% cada año, lo que en términos más concretos significa que, luego de ese período, el PBI de Corea habría sido un 15% más bajo.

En la medida en que el crecimiento en Corea ha sido fuertemente influenciado por la educación, si Corea hubiera tenido la desigualdad de Brasil, sus tasas de matrícula habrían sido menores, lo que sugiere una severa restricción de la elevada desigualdad sobre el crecimiento económico. Entonces, BRS subrayan la importancia de la educación para reducir la desigualdad y disminuir así las restricciones al crecimiento.

No obstante, podría argüirse que lo anterior es un caso puntual; por ello, es importante revisar el trabajo de Alesina y Perotti, así como el de Sachs, los cuales le otorgan mayor generalidad al resultado anterior.

Alesina y Perotti reconocen que existen vínculos económicos y políticos que explicarían el impacto de la distribución de ingresos sobre el desarrollo. Entre los primeros destaca aquel que sostiene que una distribución muy desigual afecta el tamaño de la demanda interna y, como consecuencia, el potencial para el crecimiento. Otro canal importante enfatiza el rol de la imperfección en el mercado de capitales; en presencia de la mencionada imperfección existirán dificultades para que

el sistema financiero preste dinero, por ejemplo para educación. Esto ocurre principalmente por el riesgo que tendría que asumir la institución financiera, pues dada la imperfecta información sobre las habilidades de los individuos, no puede tener a priori ninguna certeza respecto al comportamiento futuro del estudiante, cuando éste ingrese al mercado laboral. Entonces, difícilmente presta. Esto origina que la mayoría de individuos tengan que recurrir a sus propios recursos para la inversión en educación, por lo que la distribución inicial de recursos personales determina el monto que los agentes económicos pueden invertir en sí mismos y, como consecuencia, condiciona la tasa futura de crecimiento de la economía. Detrás de este razonamiento subyace la idea de que la educación contribuye al crecimiento futuro de la economía.

Entre los canales políticos, aparecen dos importantes. En primer lugar está el vínculo fiscal que sostiene que, en general, los pobres votarán por aquellos candidatos que aboguen por una tributación mayor; esto es lógico, pues perciben que el Estado debe aumentar su gasto en programas de erradicación de la pobreza y, para ello, debe incrementar los impuestos. Los pobres pagan pocos impuestos y se benefician de un gasto público mayor. Por lo tanto, en sociedades con una distribución de ingresos muy desigual, la mayoría de los votantes favorecerá una tributación más alta, la que a su vez desincentiva la inversión y, por ende, el crecimiento.

En segundo lugar, está el vínculo de la "inestabilidad", que enfatiza el efecto de la desigualdad de ingresos sobre la situación social. Esta hipótesis sugiere dos canales: de la distribución de ingresos a la inestabilidad política y de la inestabilidad política al crecimiento. La existencia de un amplio sector de la población en condiciones de pobreza origina presiones para alterar el statu quo socioeconómico existente, demandando cambios radicales. Como resultado, a mayor desigualdad de ingresos, mayor tensión social. La idea es que la desigualdad de ingresos es un determinante importante de la inestabilidad sociopolítica, dado que, en general, los países con mayor desigualdad son políticamente más inestables. Seguidamente, esta mayor inestabilidad tiene efectos adversos sobre el crecimiento.

El trabajo de Sachs representa una interesante aplicación a América Latina; su hipótesis es que la exagerada desigualdad de ingresos en la región aumenta la presión política para recurrir a una política macroeconómica que eleve los ingresos de los grupos más pobres. Esta presión lleva a elecciones equivocadas en materia de política económica, las que a su vez originan un comportamiento macroeconómico débil. Inclusive encuentra un nexo entre distribución de ingresos y deuda externa, de acuerdo con el cual los países con una gran disparidad en la distribución tuvieron una mayor probabilidad de haber reprogramado su deuda que aquellos países con poca disparidad.

Sugiere las siguientes razones por las cuales una distribución demasiado desigual origina un endeudamiento externo masivo: un aumento de las presiones por políticas redistributivas del presupuesto que resultan en medidas excesivamente expansionistas, un aumento de la fuerza con que las élites económicas resisten la tributación necesaria para nivelar el presupuesto, una militancia laboral directa y desestabilizadora, y una reducción del apoyo político a medidas para el fomento de las exportaciones, que tiende a amenazar los salarios urbanos reales en el corto plazo. Sachs denomina gobiernos populistas a aquellos que aumentan en forma rápida e importante los déficit presupuestarios con el objetivo de lograr metas distributivas.

Otro estudio en este sentido ha sido expuesto por Persson y Tabellini⁴⁵ con un agregado interesante: la desigualdad obstaculiza el crecimiento sólo en regímenes democráticos, en los cuales las presiones políticas ejercen un rol fundamental para redireccionar la política económica, de modo que se alivie el conflicto distributivo. En un régimen dictatorial, los autores encontraron que este vínculo no existe, lo que puede implicar que la represión, típica de una dictadura, impide que salgan a flote las presiones políticas para solucionar el conflicto; pero esto no implica ni que el conflicto no exista, ni que el gobierno dictatorial no pueda diseñar medidas para solucionarlo. Por lo tanto, el

45. Persson, Torsten y Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?", en *The American Economic Review*, vol. 84, No. 3, 1994, pp. 600-621.

efecto de la desigualdad sobre el crecimiento opera a través del mecanismo político.

11. Estrategias redistributivas

A menos que todas las unidades familiares reciban exactamente el mismo ingreso, siempre existirá un grado de disparidad. El punto clave que todo gobierno debe responder es cuál es el grado de desigualdad socialmente deseable. Sólo cuando la desigualdad existente es mayor que el nivel socialmente aceptable, "algo debe hacerse". Un alcance previo a lo anterior se refiere a la diferencia entre igualdad y equidad: mientras la igualdad es una medida estadística objetiva que sirve para determinar cuánto diverge la distribución actual de aquella que supone igualdad perfecta, la equidad tiene una connotación normativa, pues depende de los valores subyacentes en su definición. Los gobiernos normalmente colocan como objetivo nacional el logro de la equidad; pero, ¿qué significa esto?: ¿completa igualdad?, ¿eliminación de la pobreza?, ¿mayor tributación a los ricos?, ¿igualdad de oportunidades?, etc.

Por lo tanto, es imprescindible, en primer lugar, tener claridad en el objetivo, pues la mayoría de conceptos de equidad son compatibles con algún grado de desigualdad de ingresos, la misma que puede ser necesaria -como ya se indicó párrafos atrás- para inducir a los individuos a ahorrar más y trabajar más.

Otra precisión se relaciona con el hecho de que los problemas de pobreza y distribución de ingresos, como se ha visto, están vinculados entre sí, pero no son exactamente lo mismo. El gobierno puede concentrar sus esfuerzos en reducir la pobreza, estableciendo un nivel de vida mínimo para todos los individuos; también puede concentrarse en la distribución de ingresos, colocando una meta a la participación, dentro del total de ingresos, del 20% más pobre de la población.

Otro enfoque puede ser focalizar las estrategias, en minimizar las consecuencias adversas de la desigualdad, reduciendo las desventajas de los pobres en términos del acceso a la educación y los servicios de salud. Así, el gobierno se enfrenta a una disyuntiva. La cuestión no es que un objetivo sea correcto y el otro no; el problema se encuentra en

que estas metas alternativas no necesariamente son consistentes entre sí (en términos de instrumentos a utilizarse), por lo que deben hacerse elecciones; dicho de otro modo, un programa de reducción de pobreza supone adoptar políticas que pueden no ser las más apropiadas para igualar las participaciones del ingreso.

Generalmente, los gobiernos conceden prioridad al alivio de la pobreza (como quiera que se defina), con la esperanza de que al mismo tiempo ocurra una mejora en la distribución de ingresos, puesto que se financian con impuestos a los más ricos. Sin embargo, como se puede notar a lo largo de esta obra, de lo que se trata es de poner a la economía en una senda de crecimiento intensiva en trabajo.

Dicho esto, caben dos estrategias:

- a. Una primera, que puede denominarse la "opción radical", consiste en redistribuir primero y luego crecer. En otras palabras, usar la tributación y el gasto público para transferir el ingreso y la riqueza existentes, de los ricos hacia los pobres.

Esta opción se encuentra muy asociada con las economías socialistas, así como con la República de China. El desarrollo socialista de estos países parte de la expropiación de las empresas a los capitalistas así como de las tierras a los terratenientes. Luego, estas propiedades son divididas en unidades productivas de pequeña escala o manejadas a través de un sistema colectivo. Estos actos confiscatorios tienen dos efectos sobre la distribución de ingresos: el impacto inmediato es reducir violentamente el ingreso de los propietarios anteriores y transferirlo al Estado o a los nuevos propietarios de las unidades productivas divididas.

No obstante, el impacto de largo plazo actúa a través de la productividad del activo confiscado (fábrica, tierra, etc.) bajo el manejo de los nuevos propietarios. Si disminuye la productividad, se reduce el impacto redistributivo; los antiguos propietarios habrían perdido ingresos, pero los nuevos no se habrían beneficiado proporcionalmente. Por lo tanto, el manejo del activo confiscado es crucial para determinar el efecto redistributivo.

Desde la segunda mitad de los ochenta, esta alternativa ha sido prácticamente dejada de lado por la mayoría de países del mundo. El problema de fondo es que reduce los incentivos para invertir, tanto de empresarios locales como extranjeros, lo que a su vez, definitivamente, obstaculiza el crecimiento futuro.

- b. Una segunda opción es la de crecer redistribuyendo⁴⁶; ésta alude al diseño de una estrategia que asegure que el crecimiento futuro beneficie a los pobres, disminuyéndose paulatinamente la desigualdad de ingresos.

La idea básica de esta estrategia es que las políticas del gobierno pueden influir en el patrón de desarrollo de modo que los productores de bajos ingresos (en la mayoría de los países, los pequeños agricultores y las empresas urbanas de pequeña escala) aumenten sus oportunidades de incrementar sus ingresos y, simultáneamente, obtengan los recursos para hacerlo. De hecho, esta opción provoca menos oposición de los ricos, por lo que tiene mayor soporte político. Ambas opciones emplean herramientas de la teoría de juegos⁴⁷. Así, mientras la opción radical de los juegos representa un juego de suma cero, pues las ganancias de ingresos de los pobres equivalen a la reducción de ingresos de los ricos; en la redistribución con crecimiento se trata de un juego de suma positiva, pues todos pueden ganar con los incrementos adicionales en el ingreso, a pesar de que de esos incrementos, una proporción mayor iría a los pobres. Es precisamente por eso que la oposición de los ricos sería mucho menor.

De acuerdo con el Banco Mundial, pueden utilizarse siete tipos de políticas para este logro:

- i) Medidas para alterar los precios del capital y del trabajo, incentivando así el empleo del trabajo, tanto especializado como no calificado.

46. Esta propuesta está condensada en Chenery, Hollis y otros, *Redistribución con crecimiento: políticas para mejorar la distribución de ingresos en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, publicado para el Banco Mundial y el Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Madrid: Editorial Tecnos, 1976.

47. Ver Killick, Tony, *op. cit.*, pp. 135-136.

- ii) Redistribución dinámica de los activos dirigiendo la inversión hacia áreas económicas donde los pobres pueden ser propietarios de los activos, tales como tierras o empresas de pequeña escala.
- iii) Mejora sustancial de la educación para aumentar la productividad de los pobres, y así poder insertarlos adecuadamente en una economía moderna.
- iv) Tributación progresiva.
- v) Provisión pública de servicios básicos para los pobres.
- vi) Ayuda a los consumidores y productores pobres.
- vii) Desarrollo de nuevas tecnologías que aumenten la productividad de los trabajadores de ingresos bajos.

La forma en que deben combinarse estos elementos dentro de una estrategia global depende de las circunstancias de cada país. Por ejemplo, países como la India, predominantemente rurales, requieren de una estrategia basada en el sector rural para reducir el tiempo que tarda el sector moderno en absorber el excedente de trabajadores del sector agrícola o tradicional. Por otro lado, países con predominancia del sector urbano-industrial enfrentan un problema relativamente menor, pues tienen un excedente mayor a ser redistribuido al sector rural a través de servicios sociales y de proyectos de desarrollo rural.

Este enfoque ha resultado muy atractivo entre aquellos que buscan incrementar el bienestar de los países en vías de desarrollo pero que, al mismo tiempo, desean evitar las tensiones sociales. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el desarrollo es un asunto gradual.

El enfoque de las necesidades básicas, desarrollado en el capítulo anterior, difiere ligeramente del "crecimiento con redistribución" en el sentido de que el primero sostiene que, en los programas de redistribución de ingresos, los servicios básicos deben otorgarse en condiciones subsidiadas; de otro modo, no existe certeza respecto a que el ingreso adicional sea gastado en aquellas necesidades consideradas básicas que

e elevarían el potencial humano y, por lo tanto, la productividad: educación primaria, salud básica, agua y desagüe, alimentación básica y vivienda.

Finalmente, en los capítulos siguientes, se analizarán los efectos redistributivos de los distintos programas sociales que lleve a cabo un gobierno; pues del análisis previo se deduce que aquél puede influir en la distribución de ingresos y en la pobreza, a través de la tributación y de sus políticas de gasto.

SEGUNDA PARTE

**POLÍTICAS SOCIALES:
DISEÑO, ROLES Y TEMAS EN LA NUEVA AGENDA**

IV. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL ROL COMPENSADOR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. Consideraciones generales

El objetivo de este capítulo es mostrar las interrelaciones entre estabilización y ajuste orientados hacia el crecimiento, y la necesidad de implementar programas de compensación social que amortigüen los costos asociados con los mismos. Se incide, por lo tanto, en el rol compensador de la política social, mediante programas asistencialistas y focalizados en los sectores más vulnerables.

La implementación de programas de estabilización representa la condición previa para sentar las bases del crecimiento sustentable. El nexo entre estabilización y crecimiento está dado por las llamadas reformas estructurales, que tienen como objetivo transformar las economías en modernas, liberales, competitivas y orientadas al exterior.

Estos cambios tienen efectos distributivos. En primer lugar, los pobres no necesariamente se benefician del crecimiento económico; en segundo lugar, existen "costos del ajuste" que pueden afectar profundamente a los pobres, y más aún si la transición demora mayor tiempo que el esperado inicialmente. En este capítulo se hará referencia al segundo de estos efectos, es decir, a la relación entre ajuste y pobreza. En el capítulo II se analizó la vinculación entre crecimiento y pobreza.

Es importante distinguir a las familias que se empobrecen con el ajuste de aquellas que ya eran pobres antes del mismo. Si bien es cierto, el ajuste afecta a todos (aunque no en la misma magnitud), esta división metodológica es útil para identificar los cambios que induce en el bienestar de los pobres.

2. La relación entre estabilización y ajuste estructural

Suele identificarse ajuste con estabilización y, más aún, cotidianamente alude a la corrección de políticas económicas erróneas llevadas a cabo en el pasado; sin embargo, el concepto de ajuste tiene una dimen-

sión más amplia y causas más variadas. De acuerdo con Streeten¹, el ajuste se relaciona con la adaptabilidad de la economía a cambios profundos, algunos de los cuales no son esperados. Lo que ocurre es que en la búsqueda de objetivos de desarrollo, como pueden serlo el crecimiento, la equidad, la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente, los países sufren cambios respecto a los cuales tienen que ajustarse.

Estos cambios pueden ser favorables, como una mejora no esperada en los términos de intercambio o una disponibilidad adicional de capital extranjero, en cuyo caso el desafío de los hacedores de política económica es maximizar los beneficios de dichos cambios. Por otro lado, si éstos no son favorables, la idea es adaptarse con el mínimo costo social, es decir, con los mínimos efectos no deseados. Nótese que en los casos planteados, se trata de la adaptabilidad al cambio (o ajuste) ante eventos que ocurren fuera de la economía, por lo que, desde este punto de vista, se consideran choques (*shocks*) exógenos.

Sin embargo, lo más común es la necesidad de ajuste ante eventos desfavorables que también pueden tener su origen en factores exógenos; por ejemplo, una recesión mundial que lleva a una disminución de la demanda externa o a un aumento en la tasa de interés para los países endeudados.

La década de los ochenta fue escenario de algunos de estos "choques exógenos"; entre 1984 y 1988, los países endeudados transfirieron recursos a los acreedores industrializados por un monto de alrededor de 143 billones de dólares². Paralelamente disminuyeron los precios de la mayoría de materias primas, lo que redujo las posibilidades de inversión interna. En la mayoría de los países, este marco se tradujo en un crecimiento lento durante varios años. Así, en la década mencionada, más de la mitad de los países en desarrollo tuvo que ajustar sus economías

1. Streeten, Paul, "Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.

2. Ver Nelson, Joan, "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", en *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 3.

ante un entorno internacional adverso, reflejado, como se ha dicho, en las crisis del petróleo, la recesión mundial, el deterioro de los términos de intercambio y la crisis de la deuda. Esta coyuntura negativa fue agravada por políticas económicas internas inadecuadas, que contribuyeron a agudizar los desequilibrios macroeconómicos.

Esta crisis internacional, cuyo precio fue pagado mayoritariamente por los países pobres, fue percibida en los países industrializados como un fenómeno temporal solucionable con medidas de corto plazo en los países deudores. Gradualmente, la realidad mostró lo contrario, pues surgió la necesidad de esquemas de mayor complejidad y de un horizonte temporal mayor para revertir la crisis.

En este entorno, surgieron en varios países de América Latina intentos de revertir la tendencia lenta del crecimiento vía la implementación de programas llamados "heterodoxos", desarrollados por gobiernos de corte populista. No es el objetivo de este trabajo ahondar en detalles al respecto, basta decir que hubo un viraje en el manejo de las políticas económicas internas, con resultados prometedores en el corto plazo pero que descuidaron los equilibrios macroeconómicos básicos. Asimismo, políticas monetarias y fiscales expansivas, combinadas con controles de los principales precios de la economía, se tradujeron en procesos inflacionarios crecientes, unidos a profundos déficit en balanza de pagos.

Esta presencia negativa de factores internos, inducidos por la política económica, obligó a pensar en un ajuste de la economía; la situación de los pobres no podía ser peor. En el caso peruano, entre 1985 y 1989, la capacidad de consumo de los estratos bajos se redujo en 50%³, el proceso hiperinflacionario llegó a 7,650% en 1990, el nivel de reservas internacionales era negativo, etc.

De esta manera, las reformas económicas tuvieron como meta principal, en la mayoría de los casos, la corrección de errores de política

3. Ver Glewwe, Paul y Dennis de Tray, *The Poor in Latin America during Adjustment*, Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 56, Washington: The World Bank, 1989.

económica del pasado⁴, es decir, factores internos. Como se ha comentado en los párrafos precedentes, el ajuste genera costos que son inevitables, pero que deben ser minimizados porque, de lo contrario, pueden poner en duda la viabilidad misma de las reformas. En ese sentido, uno de los grandes retos de los gobiernos está constituido por la puesta en marcha de un conjunto de medidas asistencialistas, de carácter temporal, que amortigüen los mencionados costos; esto debe llevarse a cabo, no sólo por razones de justicia social, sino para no poner en peligro la existencia del programa mismo. En otras palabras, un conjunto de reformas que originen mucha oposición política, especialmente de grupos organizados, representa una traba significativa para la implementación de las medidas. Un estudio del Banco Mundial compara los efectos iniciales adversos de los programas de ajuste con un grupo de individuos "cruzando el desierto"; en el proceso, algunos de ellos enfrentan una tarea más difícil porque son "menos capaces de hacerlo", por lo que requieren algún tipo de apoyo temporal para lograr su objetivo. Este sería el fundamento de los programas de apoyo social.

Otra puntualización fundamental proviene -retomando lo señalado al inicio de este capítulo- de la distinción entre estabilización y ajuste. Aunque en la práctica los conceptos de estabilización, ajuste y reformas estructurales se utilizan como sinónimos, en realidad son dimensiones distintas del mismo proceso. Los programas de ajuste usualmente vienen precedidos por un programa de estabilización que se diseña para corregir los desequilibrios externos (manifestados en un déficit en balanza de pagos), así como los internos (un déficit fiscal insostenible). Se trata, pues, de programas de corto plazo, cuya herramienta principal es la reducción en la demanda agregada.

Entonces, la estabilización busca corregir un desequilibrio entre demanda agregada y oferta agregada; y el ajuste es necesario porque no es sostenible una brecha persistente entre ambas. En opinión de

4. Sautter, Hermann y Rolf Schlinke, *Los costos sociales de las reformas económicas*, Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Universidad de Gotinga, Alemania, 1994, p. 7.

Kanbur⁵, sin un ajuste ordenado se obliga a la economía a un "aterri-zaje forzoso" con graves consecuencias para la población; los programas de ajuste persiguen un "aterri-zaje suave", de manera que se evite el colapso del sistema. De esta manera, mientras que la estabilización conduce a la economía a un equilibrio de corto plazo, el ajuste intenta introducir, a través de las reformas estructurales, cambios fundamentales en la estructura de la economía; es decir, altera la forma en que la economía produce e incrementa la eficiencia productiva, básicamente a través de la competencia, asunto que se consigue con la liberalización del sector real.

Ahora bien, el hecho de que el ajuste sea preferible al colapso no significa que el ajuste no tenga costos; por definición, alguien tiene que pagar el precio y éste es asumido, como se verá más adelante, por los sectores pobres, que son más vulnerables y se encuentran más desprotegidos.

De esta manera, la política tradicional de estabilización utiliza como herramienta la reducción en la demanda agregada, de forma que disminuya el gasto tanto en bienes transables como en no transables; esto reduce el déficit en balanza de pagos y la inflación. Con respecto a los bienes transables, un menor gasto interno puede compensarse con una mayor demanda externa; en otras palabras, lo que no se pueda vender internamente por la contracción de la demanda, puede colocarse en el exterior. En lo que se refiere a los no transables, como éstos no cuentan con una fuente de demanda distinta a la interna, la reducción del gasto causará desempleo en los factores ocupados en el sector. Para restaurar el pleno empleo, algunos gastos domésticos tienen que redireccionarse del sector transable al no transable; pero, en presencia de rigideces a la caída en el precio relativo, se necesita una devaluación real para lograr dicho objetivo ⁶.

5. Kanbur, Ravi, "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.

6. Ver Sachs, Jeffrey y Emilio Larraín, *Macroeconomía en la economía global*, México: Prentice Hall, 1994, pp. 366-367.

El ajuste estructural tiene como objetivo mejorar las condiciones de oferta de la economía, alterando los incentivos y buscando la eficiencia para un crecimiento sostenido; entre sus medidas destacan la modificación de los precios relativos en favor de los bienes transables para, de esta manera, aumentar la competitividad del país. Los programas de ajuste no son exactamente iguales en todos los países pero comparten características comunes: buscan promover la eficiencia económica e introducir a la economía en una senda de crecimiento sustentable, removiendo distorsiones artificialmente inducidas en precios y otras, así como incrementar la participación del sector privado, creando un marco jurídico confiable que regule los derechos de propiedad. En otras palabras, retomar la confianza en el mercado como principal asignador de recursos.

Esta transición se logra con las reformas estructurales⁷, como la liberalización externa, la reforma del Estado, la reforma tributaria, la financiera, la del mercado laboral, etc. Por definición, estas medidas son de mediano y largo plazo en oposición a la estabilización que se desarrolla en el corto plazo. Es decir, se trata de un proceso secuencial: la estabilización, el ajuste y las reformas. Cada una tiene sus costos, los cuales, obviamente, no son de la misma magnitud en todos los países. Además, es imprescindible diferenciar el costo inmediato (reflejado en una disminución del ingreso real y del consumo de los grupos más pobres), y el problema del largo plazo, en el cual ciertos grupos de pobres pueden no beneficiarse del proceso iniciado con el ajuste. Las políticas de ajuste alteran el proceso de desarrollo e influyen en la distribución de ingresos, afectando de distintas maneras (unas positivas y otras negativas) a los sectores más pobres de la población.

3. Efectos de un programa de ajuste estructural

La estabilización, al reducir la demanda agregada, genera costos inmediatos; la contracción del gasto público, medida tendiente a cerrar el déficit fiscal (es decir, el desequilibrio interno), afecta tanto a los ricos

7. Para un estudio detallado sobre el tema, ver Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Documento de Trabajo No. 22, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1995.

como a los pobres, básicamente a través de tres canales: cambios en los precios de los bienes y servicios consumidos por las familias; cambios en el empleo y en general en los ingresos percibidos por los miembros familiares; y cambios en la provisión de servicios públicos. Todo esto se traduce en una reducción de los ingresos reales.

De aquellos tres, el primero es, probablemente, el efecto más inmediato de los programas de ajuste estructural. La eliminación de las distorsiones y los subsidios a muchos bienes y servicios lleva a precios más altos; sin embargo, la magnitud del costo no es la misma para todos los sectores socioeconómicos, pues aquellos con una mayor propensión marginal al consumo (es decir, los sectores de menores ingresos) sufren un impacto mayor⁸.

Aquí cabe una precisión: lo que se está corrigiendo con la estabilización es un problema inflacionario (o hiperinflacionario, según sea el caso). Es claro que la inflación afecta más a los pobres que a los ricos, pues éstos, al tener capacidad de ahorro, cuentan con mejores "herramientas de defensa", como la posibilidad de ahorrar en otra moneda más estable, realizar inversiones en el extranjero, etc. Visto desde esta óptica, la reducción de la inflación, pese a los costos que supone, en el mediano plazo, repercute en una mejora en los ingresos reales de los pobres. Este es precisamente el objetivo de la estabilización, que si bien implica también costos, éstos se suponen sólo temporales, en la medida en que la economía transite hacia otra senda (más estable).

En cuanto al impacto en el empleo, estos programas tienden a reducir el tamaño del sector público y, por tanto, el número de empleados del sector. Por ejemplo, se estima que en el Perú, entre 1991 y 1994, 150,000 personas dejaron de trabajar para el Estado. También se dan cambios en el sector privado, pues, en el proceso de ajuste a un nuevo sistema de incentivos, muchas empresas deben reestructurarse o salir del mercado, como por ejemplo las industrias que han sido protegidas y dejan de estarlo. No obstante, los efectos en el empleo agregado, consecuencia de esta reestructuración, no son del todo claros.

8. *ibid.*

Por ejemplo, en el caso peruano posterior a 1990, la oposición al gobierno muestra los efectos negativos del ajuste sobre el empleo, utilizando como fuente las encuestas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; sin embargo, éstas sólo indican que el empleo en las empresas consideradas "grandes" (de más de 100 empleados) ha decrecido. Si se amplía la muestra, usando estadísticas más globales, como el censo de 1993 y las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV), se encuentra que el empleo total se ha incrementado. La reducción en el empleo en las grandes empresas ha sido compensada por el aumento en el empleo de la pequeña y microempresa, y también a través de mecanismos de contratación y empleo de trabajadores independientes.

En tercer lugar, la urgencia de cerrar el déficit fiscal tiene un impacto casi inmediato en la provisión de servicios sociales, pues el financiamiento público a sectores como educación y salud tiende a reducirse, lo que disminuye la cantidad y la calidad de los servicios usados por los pobres. Esto sustenta la necesidad de introducir reformas en los mencionados sectores.

Todo este conjunto de relaciones da la impresión de que los programas de ajuste estructural abandonan a los pobres. Esto no necesariamente es cierto si es que dichos programas se acompañan de un programa de compensación social, que actúe como amortiguador y proteja temporalmente a los grupos más vulnerables. Además, se trata de comparar la situación de los pobres en el mediano plazo "sin el ajuste" *versus* "con el ajuste"; pues, de no haberse implementado el ajuste, sus perspectivas futuras serían sombrías. Es claro que el ajuste es el costo de la transición; ahora bien, el punto clave es cómo proteger a los grupos más vulnerables ante esa situación.

4. Efectos sobre los pobres

a. La reducción absoluta del gasto público

Los efectos de un programa de ajuste sobre los pobres están en función de la actividad que realizaban los pobres antes del ajuste. Los pobres que se encontraban empleados pueden perder su empleo o pueden sufrir una merma en sus ingresos reales. Los aumentos en

precios, particularmente de los alimentos, pueden dificultar la situación de los pobres que previamente consumían bienes subsidiados; aunque, de ser éste el caso, se beneficiarían los agricultores pobres que producen para el mercado. Del mismo modo, los pobres que basaban su nivel de vida en servicios gubernamentales se verán afectados por la reducción del gasto fiscal.

La magnitud de estos efectos va a depender del país analizado; por ejemplo, si los pobres en su mayoría se encuentran en zonas rurales, no "sufrirán" mucho las decisiones gubernamentales, pues éstas en muy pocos casos llegaron a ellos. Sin embargo, la realidad latinoamericana de países de ingresos medios es distinta, ya que en ella los índices de pobreza urbana son altos y, por ende, existe un alto porcentaje de la población que depende de lo que haga el gobierno.

En este último caso, el éxito de las intervenciones para amortiguar los efectos del ajuste estructural sobre los pobres tiene relación directa con una focalización adecuada. Esto pasa por una labor previa del gobierno de identificar correctamente a los pobres, lo que supone que las autoridades deben contar con un mapa de la pobreza del país en cuestión, lo suficientemente confiable, para basar sus planes de acción. No sólo se trata de identificar dónde están los pobres (por ejemplo, en el sector urbano o rural o en ambos), sino también quiénes son los pobres. De ser así, los programas asistenciales pueden reducir la vulnerabilidad de los pobres ante el ajuste.

Aquí cabe remarcar que pueden existir limitaciones de financiamiento, dado que la aplicación misma del programa supone una reducción del gasto gubernamental; en ese contexto surgen como alternativa las donaciones de agencias internacionales para "sustituir financiamiento". Otra limitación de la focalización es la resistencia política de otros sectores, como la clase media; por lo tanto, un recorte sostenido de los programas sociales oficiales se traducirá en un creciente empobrecimiento, lo que sin duda se reflejará en los indicadores sociales. Este impacto en la formación de capital humano, clave del crecimiento, puede tener efectos gravitantes en el largo plazo.

En resumidas cuentas, el recorte del gasto público implica un costo social. Dicha reducción dependerá, entre otros factores, de los rubros del presupuesto elegidos para hacer el recorte, de la rigidez de los precios relativos y de la movilidad de la mano de obra. Sin embargo, es previsible que los más afectados sean aquellos que se ubican en el sector formal urbano; en él, los ingresos reales caerán proporcionalmente más⁹, inclusive por debajo de la línea de pobreza, constituyéndose así una "nueva pobreza"¹⁰.

b. Cambios en la estructura del gasto: la devaluación

El objetivo es incentivar la producción de bienes transables, elevando sus precios en relación a los no transables. Este intento de realinear el tipo de cambio real busca, en el corto plazo, corregir el desequilibrio externo (manifestado por un déficit en balanza comercial); mientras que, en el mediano y largo plazo, pretende generar las condiciones para una economía competitiva y orientada hacia el exterior.

La autoridad en materia cambiaria normalmente es el Banco Central, que cuenta con la devaluación nominal como herramienta de política. Para lograr una devaluación real a través del incremento nominal del tipo de cambio deben neutralizarse los aumentos en precios (es decir, la inflación no debe seguir a la devaluación), lo que se consigue manteniendo la disciplina fiscal y desindexando los salarios; una devaluación nominal tomada como medida aislada definitivamente no conseguirá los objetivos deseados y aumentará significativamente los costos sociales del programa.

En teoría pueden obtenerse los resultados deseados. Asumiendo competencia, de acuerdo con el teorema de Stolper-Samuelson, una devaluación real aumenta los pagos al factor intensivo en la producción de bienes transables. Si se trata de mano de obra no calificada, la medida beneficiaría a los más pobres. El problema es que lo anterior no puede determinarse *ex ante*, pues si la producción de bienes transables

9. Una interesante aplicación al caso peruano puede encontrarse en Glewwe, Paul y Dermis de Tray, *op. cit.*

10. Ver Sautter, Hermann y Rolf Schinke, *op. cit.*, p. 13.

es intensiva en capital, tierra o trabajadores calificados, el aumento del tipo de cambio real perjudicará a los sectores más necesitados.

La intuición que brinda el teorema de Stolper-Samuelson es importante. Para simplificar supongamos una economía con dos bienes y un cambio en precios relativos; en el corto plazo, los empresarios que pertenecen al sector cuyo precio ha subido se verán beneficiados, mientras que los otros perderán; paulatinamente, también se beneficiarán los factores que están empleados en el sector incentivado.

No obstante, éste no es el único canal a través del cual la devaluación real impacta sobre la economía. Dada la dependencia de las industrias latinoamericanas de la tecnología e insumos importados, el aumento en el tipo de cambio representará un incremento en los costos de producción que se intentará trasladar a precios. Si estos bienes son una parte importante de la canasta de consumo de las familias menos pudientes, el impacto negativo en la posibilidad de compra es claro. En cuanto a la importación de bienes de consumo final, la devaluación afectará menos a las familias pobres, pues usualmente esos bienes no eran parte de su canasta de consumo.

c. La liberalización de los mercados: efectos de las reformas

Si la estabilización afecta fundamentalmente a la demanda agregada, las reformas estructurales buscan alterar las condiciones de oferta; ello supone la eliminación de ineficiencias así como una mejora en la eficiencia asignativa. Para el sector no transable esto implica eliminar los controles y las regulaciones que favorecen a algunas industrias en desmedro de otras; y para el sector transable, se trata de eliminar las distorsiones al comercio internacional, pues éstas plantean una diferencia entre el precio internacional y el precio interno de estos bienes. En otras palabras, se trata de un proceso de liberalización.

Sin embargo, no resulta claro qué debe liberalizarse primero ni a qué velocidad. De acuerdo con Velarde y Rodríguez, la visión tradicional sostenía la liberalización simultánea de todos los mercados, eliminando drásticamente todas las distorsiones para alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos en el menor tiempo posible. Versiones más modernas defienden cierta secuencialidad en la eliminación de las distorsiones, debido a dos factores: la presencia de restricciones institucionales y políticas y, en segundo lugar, la existencia de diferentes velocidades de ajuste de los distintos mercados, así como los costos del ajuste en el corto plazo.

En cuanto a este tema, no existe una "receta" única con respecto a una secuencialidad óptima; por un lado, se sostiene que primero deben liberalizarse los mercados internos de factores y bienes, luego el comercio exterior y, finalmente, la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Por otro lado, hay quienes defienden un orden distinto. Y esto no es todo el problema, pues existen dos posiciones con respecto a la relación entre las políticas de estabilización y las políticas de liberalización¹². Mientras que una de ellas sostiene que primero debe estabilizarse para luego liberalizar, la otra propone una ejecución simultánea de ambos grupos de políticas. Cada una de estas opciones supone costos distintos, los cuales deben ser tomados en cuenta antes de su implementación.

A manera de resumen, el costo social se manifiesta en una caída en los salarios reales y en un aumento del desempleo. La magnitud del mismo depende del diseño del programa de ajuste y de la secuencialidad de las reformas. Del mismo modo, inciden las condiciones iniciales cuando comienza la aplicación del programa. Es difícil cuantificar el aumento de la pobreza, medido por el número de familias que caen por debajo de la línea de la pobreza como consecuencia del ajuste, así como el aumento de la pobreza crónica, es decir, el empobrecimiento de las familias que eran pobres antes del ajuste. No obstante, la direccionali-

11. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, Documento de Trabajo No. 4, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992.

12. *Ibid.*, p. 16.

dad es evidente, y es casi imposible evitar los costos sociales del ajuste. De esta forma es importante prestar especial atención al impacto distributivo de los siguientes cambios de política:

- i) Liberalización de precios y la supresión de subsidios, especialmente a alimentos, que generan un aumento importante de precios en el momento del ajuste.
- ii) Devaluación monetaria y liberalización comercial.
- iii) Reforma del sector público, incluyendo la reducción de personal.
- iv) Eliminación de algunas empresas públicas.
- v) Recorte en salarios de los empleados públicos.
- vi) Recorte del gasto en servicios sociales, incluyendo la seguridad social, la salud y la educación.
- vii) Introducción de esquemas de recuperación de costos y privatización de ciertos servicios sociales.

El impacto de este "paquete" sobre los pobres tiene una dimensión temporal. Depende principalmente de cuánto se demora la economía en entrar en una senda de crecimiento sostenido, y de la expansión del mercado de trabajo en términos de cantidad de empleos y de aumento en salarios reales. Si el empleo no aumenta rápidamente, los pobres no percibirán inmediatamente los beneficios del ajuste. Por lo tanto, se necesita una política social compensadora, no sólo por razones humanitarias sino para preservar e incrementar la dotación de capital humano.

5. La oposición a las reformas

Toda reforma económica produce ganadores y perdedores; por ello, es necesario conocer previamente cómo se van a distribuir los costos del ajuste (los costos de los perdedores) para minimizar su oposición política, común a toda reforma. Ello supone una identificación previa de los grupos que van a apoyar políticamente los cambios

introducidos en la economía y de aquellos que van a presentar resistencia, para buscar superarla y continuar con la aplicación del programa.

Es importante mencionar que no necesariamente los que asuman los mayores costos van a ser los grupos políticamente más influyentes. Por ejemplo, los sectores pobres no están organizados y son políticamente muy débiles. Por otro lado, aquellos empresarios que dependen de insumos importados y que pueden considerar que una devaluación real disminuirá sus ganancias, pese a la reducción arancelaria, pueden disponer de medios más eficaces para influir en las decisiones políticas.

Teniendo en consideración lo anterior, es posible suponer que los grupos que van a ofrecer mayor resistencia son los siguientes: los empleados públicos, los sindicatos, los empresarios privados y sus distintas organizaciones, los estudiantes y los docentes. De hecho, estos grupos van a estar afectados por el conjunto de reformas, pero debe quedar claro que no se trata necesariamente de los pobres, definidos como aquellos que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza antes del ajuste. Ahora bien, esto no significa que algunos de ellos puedan caer por debajo de la línea. Lo que se pretende sostener es que los más afectados no siempre son los que están en condiciones de ofrecer mayor oposición, ya que formar la "voluntad colectiva" es más simple a menor tamaño del grupo. Así, los pobres, geográficamente dispersos y más preocupados por luchar para sobrevivir, difícilmente pueden organizarse para unir sus esfuerzos y ejercer presión; aun cuando esto no implica que acepten las reformas, sino que no pueden hacer sentir su "voz".

6. ¿Cómo compensar el costo social del ajuste?: el rol de los programas de compensación social

Como se desprende del acápite anterior, es fundamental amortiguar los costos del ajuste, no sólo por razones éticas, sino para garantizar la viabilidad política del programa. Del mismo modo, la protección de los grupos más vulnerables sienta las bases para la inversión en capital humano, condición indispensable para asegurar un crecimiento sostenible.

Una vez que queda clara la necesidad de "hacer algo", se pasa a la siguiente cuestión: ¿cómo hacerlo en un contexto estabilizador en el cual los recursos escasean tremendamente? La respuesta genérica es la siguiente: a través de políticas sociales compensadoras. Sin embargo, el asunto es complicado, pues las medidas tienen como objetivo asegurar un margen mayor de maniobra a las reformas, y no necesariamente el combate directo a la pobreza crónica. Recién una vez que las reformas se afiancen en el tiempo, se desplaza el objetivo hacia el ataque a la pobreza crónica.

En teoría pueden diseñarse programas compensadores de carácter universal o focalizados; estos últimos buscan favorecer únicamente a una "población objetivo", definida previamente; la preferencia por los segundos se debe básicamente a la escasez de recursos a la que lleva inicialmente el mismo proceso de ajuste. Entonces, se trata de una cuestión práctica impuesta por la austeridad que supone el ajuste.

Para focalizar adecuadamente se necesita un mapa de la pobreza¹³, que sirve como herramienta para asignar los recursos a las comunidades más pobres; generalmente, estos mapas clasifican a los departamentos y municipios en rangos de pobreza, de acuerdo con distintos indicadores de necesidades insatisfechas. A partir de ahí, se establece un menú de proyectos, que ordena y prioriza los tipos de proyectos que los programas pueden financiar. La ventaja de este sistema es que los beneficiarios saben qué pueden solicitar al programa, minimizando así cualquier subjetivismo en el proceso; pero la principal desventaja es que limita la elección de alternativas de la comunidad, ya que puede ocurrir que la necesidad planteada no sea parte del menú.

No obstante, el diseño de los programas "focalizados" es costoso, pues el proceso de identificación supone contar con la información pertinente de la ubicación y las necesidades de los grupos más afectados, la que no siempre existe. Por otro lado, la gerencia del mismo programa también es costosa. En el otro extremo, si se opta por programas más universales, no se beneficia únicamente a la "población

13. Para el caso peruano, ver FONCODES, *El mapa de inversión social*, Lima: 1995.

objetivo", desperdiándose recursos, lo que eleva el costo de los programas asistenciales. Un ejemplo podría consistir en basar la ayuda en los ingresos declarados por las familias, que en teoría sería una alternativa menos costosa. Sin embargo, los problemas de información inherentes a este procedimiento llevan a una errónea focalización.

Supongamos que en el momento del ajuste no se cuenta con un mapa de pobreza y, por tanto, la "focalización directa" es difícil de implementar. En ese caso se puede recurrir, como segunda opción, a una "focalización indirecta", a través de las características generales que definen a los pobres. Por ejemplo, si los pobres consumen determinados alimentos que normalmente no son consumidos por los "no pobres", un subsidio para disminuir el precio de dichos bienes puede cumplir, medianamente, los objetivos trazados. En todo caso, esto sería temporal, mientras se construye e identifica a los pobres para llevar a cabo la focalización directa. Otra posibilidad es la "focalización geográfica", aumentando los servicios del gobierno en determinadas zonas del país, donde exista una mayor concentración de pobreza.

Por lo tanto, en circunstancias de una "focalización indirecta", van a existir "filtraciones", debido a que algunas familias no pobres tienen las mismas características de los pobres; esto es claro en el caso de que se opte por una focalización geográfica. Entonces, el éxito de la política dependerá de la capacidad del programa de minimizar estas filtraciones.

Finalmente, es importante mencionar que la protección a los pobres debe diseñarse de tal modo que no ponga en peligro el proceso de ajuste estructural. En otras palabras, no se puede colocar mucha presión sobre el gasto del Estado ni tampoco generar exageradas distorsiones a través de los subsidios. En ese sentido, se aceptarán ciertas ineficiencias para lograr objetivos distribucionales, pero deben ser temporales y mínimas. Por eso, el diseño de una correcta política social asistencial, con objetivos claros y un horizonte temporal adecuado y coherente con el programa económico, adquiere un rol fundamental.

Tratando de vincular la teoría con la práctica, un problema adicional en la implementación de las medidas se vincula con el hecho de que éstas son diseñadas y puestas en práctica por un pequeño grupo

de tecnócratas. Esto no es negativo, sino que deben agregar a sus funciones la necesidad de preparar e informar a la población sobre lo que se pretende realizar, las reformas, los tiempos, etc. La idea es no descuidar la preparación del soporte político, como condición básica para el éxito.

En América Latina se crearon los "Fondos Sociales de Emergencia"(FSE) y los "Fondos de Inversión Social" (FIS). El primer fondo de este tipo se creó en Bolivia en 1986; a partir de ahí se crearon diversas instituciones de este tipo en otros países: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile (1991), el Fondo Social de Emergencia (FOSEM) en Colombia (1992), el Programa de Desarrollo Humano en Paraguay (1991), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Uruguay (1990), el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS) en 1990, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México (1988), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONDES) en Perú en 1991, posteriormente llamado Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), etc.

Todos estos fondos comparten características comunes; las más importantes son las siguientes:

- i) El financiamiento básicamente proviene de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas instituciones los incluyen dentro de los programas de ajuste estructural.
- ii) Tienen un alto grado de autonomía, funcionando en forma paralela a los distintos ministerios relacionados con los sectores sociales. Esta característica bien utilizada presenta grandes ventajas; sin embargo, también obliga a una clara delimitación de funciones para evitar la duplicación de las mismas.
- iii) Son programas focalizados en los grupos-objetivo, es decir, los sectores más vulnerables en el proceso de ajuste.
- iv) Suponen una definición previa de áreas geográficas prioritarias a las cuales se asignan los fondos.

- v) Financian proyectos de pequeña escala y de rápida ejecución.
- vi) Se priorizan proyectos multisectoriales: empleo, obras de infraestructura, educación, salud, etc.
- vii) Están orientados hacia la demanda; responden a las necesidades que la sociedad detecte, priorice y presente a la administración del programa. No son impuestos verticalmente.
- viii) Institucionalmente, tienen una pequeña estructura administrativa que no diseña ni ejecuta los proyectos, sino que financian y hacen el seguimiento de los mismos (monitoreo); el resto de las actividades las realiza la misma comunidad o alguna instancia del sector privado.

Antes de continuar, es importante mencionar que estos programas son sólo una parte de la estrategia global de combate a la pobreza; ya que deben estar conectados con esquemas antipobreza de largo plazo, que para fines descriptivos podemos denominar inversión social. En el siguiente cuadro se bosquejan las principales diferencias entre ambos:

Compensación social	Inversión social
Corto plazo	Mediano y largo plazos
Empleos eventuales	Empleos eventuales y permanentes
Complementa los ajustes	Es parte de una estrategia de desarrollo
Privilegia el proyecto	Privilegia la inversión en capital humano

El ESE y el FIS bolivianos fueron los pioneros en América Latina, y en cierta medida han servido como modelo para la creación de instancias similares en otros países. Sus rasgos principales fueron los siguientes:

- i) Son entes autónomos de derecho público; en ese sentido, no constituyen un departamento de un ministerio. Su Director tiene rango de Ministro y depende directamente del Presidente de la República. La idea es "despolitizar" lo máximo posible el Fondo, adecuándolo a un nuevo orden político; por esa razón, normalmen-

te su creación se asocia con un nuevo gobierno. No se trata de caer en el populismo que originó la crisis de la década de los ochenta; por eso, su naturaleza es temporal, aunque en algunos casos la gravedad de la crisis y el retraso en lograr el crecimiento llevaron a que tales instancias permanecieran por un largo tiempo.

La única forma de mantener esa autonomía está dada por la seguridad de contar con un financiamiento propio. Este proviene de donaciones o créditos subsidiados de organizaciones internacionales, aunque en determinado momento tenga que recurrirse a financiamiento interno. Esta autonomía, sin embargo, no supone descoordinación con otros ministerios, pues no puede ir en contra de la política económica global, presionando al sector público a gastar más allá de sus ingresos. Esta visión de "independencia con coordinación" no es fácil de llevar a la práctica. Por ejemplo, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia financia proyectos seleccionados a partir de iniciativas de los municipios, las cooperativas, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones comunitarias.

- ii) Tienen un criterio multisectorial; los programas contemplan múltiples actividades, desde aquellas medidas destinadas a paliar la pobreza en forma inmediata hasta otras con una visión de largo plazo, como por ejemplo la inversión en capital humano en los sectores pobres, y la ampliación de la infraestructura económica y social. Los componentes más saltantes de los programas son los siguientes:
- Asistencia social: comedores escolares, programas alimentarios materno-infantiles, vacunas, provisión de medicamentos, etc.
 - Mejora de la educación, mediante programas de formación para jóvenes sin trabajo, capacitación informal para adultos, etc.
 - Mejora de la infraestructura social, a través de la construcción de comedores públicos y una red potabilizadora, la canalización de aguas servidas, la creación de jardines de infantes, etc.
 - Mejora de la infraestructura económica, como podría ser la repavimentación de calles y la construcción de sistemas de riego en el agro.

- Fomento de las actividades productivas, vía la concesión de pequeños créditos, el asesoramiento técnico para microempresarios, la definición de los derechos de propiedad, etc.
- iii) Están orientados a la demanda; es decir, no es función de los fondos elaborar las propuestas de los proyectos por cuenta propia. Se trata de que la misma comunidad presente las propuestas y solicite al fondo el financiamiento. Luego de aprobados, se convoca a una licitación para la ejecución del proyecto; de esta forma, los adjudicatarios pueden ser empresas privadas, empresas públicas u organizaciones de los futuros usuarios. Desde esta óptica, no se trata de programas tradicionales como pudo serlo el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) en el Perú, puesto en marcha en el segundo lustro de los ochenta, sino más bien de esquemas que benefician, en primera instancia, no directamente a los pobres.

Esto último ocurre porque generalmente no son los pobres crónicos los que encuentran empleo en la etapa de formulación y evaluación de los proyectos. Además, como ocurrió en el caso boliviano, no fueron los sectores más pobres los que concentraron los proyectos con la promoción del fondo. La razón de esta aparente falla de focalización radica en la orientación por la demanda, ya que es lógico pensar que la demanda por fondos provendrá en su mayoría de sectores que cuentan con los conocimientos necesarios para elaborar propuestas de proyectos, y ésta no es la característica de los sectores pobres. Este problema de focalización se intentó corregir en Bolivia enviando mayor cantidad de especialistas (promotores) a los sectores que se deseaba beneficiar. De esta manera, se introdujeron "elementos de oferta" en la gerencia de los proyectos. Es interesante añadir que una encuesta realizada en Lima, en marzo de 1993, indicaba que de la población pobre, sólo un 4% conocía algo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), pero desconocía totalmente los mecanismos de acceso a estos programas. Esta es una limitante muy severa, pues los resultados mostrados indican que el programa simplemente no se conocía¹⁴.

14. Ver Haak, Roelfien, "Políticas sociales en el Perú", en *Revista Páginas* 126, Lima: abril 1994, pp. 15-16.

¿Cuáles fueron los resultados de estos programas? De acuerdo con Sautter y Schinke¹⁵, el Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano mostró logros importantes. Entre 1988 y 1990, los proyectos promovidos constituyeron el 16% de la inversión pública y la mitad de las inversiones realizadas en los sectores de salud, educación, servicios básicos, urbanismo y vivienda. Se crearon 19,000 puestos de trabajo, y se estima que, en forma directa o indirecta, se beneficiaron alrededor de un millón de personas.

El FSE y el FIS de Bolivia no estuvieron exentos de críticas; se argumenta que no llegaron a los grupos más pobres y que faltó coordinación con otras instancias gubernamentales. Sin embargo, estos programas, basados en una sólida autonomía institucional, así como en la participación comunal, demostraron que el Estado puede proveer servicios sociales en una forma eficiente, no basada en el "clientelaje" político¹⁶.

En resumen, la mayoría de los proyectos financiados por estos fondos de compensación social buscan elevar el ingreso de los pobres, ofreciéndoles oportunidades de empleos productivos; muchas de estas actividades implican la producción de bienes transables o la provisión del soporte para la expansión del sector transable. De esta manera se "ata" el fondo de compensación a las políticas globales de ajuste estructural.

7. El caso peruano: FONCODES

En 1990, el Perú inició un programa de estabilización y de ajuste estructural profundo. Simultáneamente, se creó el Programa de Emergencia Social que duró seis meses. A mediados de 1991, se instauró el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). En enero de 1992 se estableció el Programa Nacional de Apoyo Alimentario, mientras que en junio del mismo año se reactivó el Ministerio de la Presidencia, el cual reunió a las diversas instituciones que venían desarrollando programas sociales.

15. Sautter, Hermann y Rolf Schinkle, *op. cit.*

16. Para más detalles ver Angeli, Alan y Carol Graham, *Social Sector Reform and the Adjustment Process*, documento preparado para la Reunión de la Latin American Studies Association, Washington: 1995, pp. 9-12.

FONCODES es un organismo público descentralizado, creado mediante Decreto Legislativo 657 del 15 de agosto de 1991, con personería jurídica estatal de derecho público interno. Tiene autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica. Su objetivo general es transferir capital a nivel local, financiando pequeños proyectos de infraestructura económica y social, así como programas de asistencia y de generación de empleo e ingreso. Estos proyectos están orientados a mejorar la calidad de vida de la población pobre, la cual a través de su organización debe gerenciarlos, con el apoyo técnico de municipios, ministerios, ONGs y profesionales independientes. Por lo tanto, FONCODES no ejecuta los proyectos, sino que entrega el financiamiento a proyectos formulados por iniciativa de la propia comunidad. Opera bajo las siguientes modalidades:

- i) Otorga donaciones directamente a la población organizada para la realización de obras y proyectos de interés social.
- ii) Brinda asistencia técnica, capacitación y apoyo crediticio en condiciones de mercado, mediante instituciones financieras u ONGs que promueven el crédito a la pequeña y microempresa, pesca artesanal y pequeña agricultura bajo la forma de fondos rotatorios reembolsables.

FONCODES financia proyectos en cuatro áreas: la **asistencia social**, que comprende la provisión de bienes y servicios en las áreas de salud, nutrición y educación en favor de los pobres; la **infraestructura social**, destinada a la construcción de obras de ingeniería con un fuerte impacto social, en las áreas de alimentación, salud, educación y saneamiento; la **infraestructura económica**, para la construcción de obras civiles cuyo impacto se mide en términos económicos, en las áreas relativas a la actividad agropecuaria y la infraestructura vial y energética; y la **generación de ingreso y empleo productivo**, que facilita el desarrollo de actividades productivas de pequeña escala.

Por lo tanto, financia proyectos multisectoriales con un criterio selectivo o focalizado, exigiendo que la población participe en la gestión de los mismos. En tal sentido, la población pobre cumple un rol central: consultar y decidir entre los vecinos cuál es el proyecto más urgente y necesario, luego forma el núcleo ejecutor que se hará responsable de la

ejecución del proyecto financiado por FONCODES. Este núcleo, conformado específicamente para la gestión del proyecto, es apoyado por instituciones sin fines de lucro, como las ONGs, las iglesias y los profesionales independientes, los mismos que proveen la capacidad técnica necesaria para la formulación de los proyectos

8. La propuesta de la UNICEF: el ajuste con rostro humano¹⁷

El mencionado documento de la UNICEF demuestra, en primer lugar, la insuficiencia de los enfoques convencionales de ajuste desde una perspectiva de protección de los grupos más vulnerables. Su punto de partida es un hecho empírico: la situación de los pobres ha empeorado con el ajuste. Esto se ha manifestado en un fuerte deterioro de los niveles de nutrición y de educación de la población infantil. Sin embargo, si se trata de buscar algún "culpable" de la pobreza, éste no es el ajuste como una política aislada, sino más bien el entorno económico nacional e internacional. En ese sentido, la propuesta reconoce que, sin el ajuste estructural, la situación habría sido peor.

Ahora bien, aceptar que el ajuste es una necesidad para solucionar los profundos desequilibrios de la economía, no es equivalente a aceptar que todas las políticas de ajuste son igualmente adecuadas para asegurar un crecimiento posterior, en el cual las necesidades de los grupos más vulnerables estén protegidas, tanto en el corto como en el largo plazo. Así, surge la propuesta de un ajuste con rostro humano, enfoque que agrega una dimensión de alivio a la pobreza al ajuste, de la misma manera en que el enfoque de las "necesidades básicas" añadía la misma dimensión al crecimiento, como se vio en el capítulo II.

Dicho de otra manera, se trata de una propuesta que combina el ajuste con una mayor preocupación social o, lo que es lo mismo, crecimiento económico y equidad. Tal como lo plantean Cornia, Jolly y Stewart¹⁸, "el objetivo central del enfoque alternativo es combinar el ajuste con la protección de los grupos vulnerables y la restauración del

¹⁷ Esta propuesta ha sido desarrollada por Cornia, Giovanni; Richard Jolly y Frances Stewart (editores), *Ajuste con rostro humano*, Madrid: Siglo XXI Editores, 1987.

¹⁸ *Ibid.*, p. 164.

crecimiento económico". Plantean que es posible proteger a los grupos más vulnerables en ausencia de crecimiento (que es una característica de la estabilización, primera fase del ajuste) en el corto plazo. No obstante, si el estancamiento es muy prolongado, disminuye la probabilidad de mantener la mencionada protección; por eso, el logro del crecimiento, al menos en el mediano plazo, es una condición crítica para lograr el ajuste con rostro humano.

Resulta interesante mencionar que a una estabilización exitosa no sigue necesariamente un ajuste exitoso. La primera elimina los desequilibrios, logrando un equilibrio de "bajo nivel": cae el PBI, la inversión y el empleo; por su parte, el ajuste busca una reestructuración de modo que se consiga un equilibrio de "alto nivel"; por eso es que puede lograrse la estabilización, pero ello no asegura, de manera automática, que se consiga un ajuste adecuado.

A partir del marco anterior, los principales elementos del ajuste con rostro humano son los siguientes:

- i) La implementación de políticas macroeconómicas de carácter expansivo que tengan como objetivo mantener los niveles de producción, inversión y satisfacción de las necesidades humanas durante el período de ajuste así como acelerar gradualmente el proceso de desarrollo. Para que lo anterior sea posible, el ajuste debe ser más lento, buscando una corrección más gradual de los desequilibrios, para lo cual se requiere de mayor financiamiento externo que el que necesitan las políticas de ajuste, cuya visión es, más bien, cortoplacista.
- ii) La puesta en marcha de "mesopolíticas", que están destinadas a proteger a los grupos más vulnerables, sentando las bases para el desarrollo económico. Aquí se incluyen políticas relativas al sistema fiscal, gasto público, reforma de la tierra, etc. que en conjunto coadyuvan a determinar la distribución de ingresos y recursos. Los países en desarrollo enfrentan una situación de escasez de recursos agudizada en los procesos de ajuste. Esto obliga a lograr la máxima eficiencia en el uso de los mismos. La prioridad incluye el destino de recursos a actividades que logren

mantener los ingresos de los pobres, así como la producción y la distribución de los servicios básicos demandados por éstos.

- iii) El diseño de políticas sectoriales para reestructurar el sector productivo, independientemente de la disponibilidad total de recursos. Aquí se busca promover oportunidades vinculadas a actividades de pequeña escala.
- iv) Políticas destinadas a incrementar la equidad y la eficiencia del sector social, reasignando recursos desde áreas de alto costo, que no contribuyen a satisfacer las necesidades básicas, hacia aquellas de bajo costo cuya orientación sea la meta anterior.
- v) Programas compensatorios para proteger a los pobres durante el ajuste, pues existe un tiempo entre la implementación del ajuste y la aparición de los beneficios derivados del mayor crecimiento inducidos por las mismas reformas. Los elementos principales son los planes de promoción de empleo en obras públicas, para mantener los ingresos; y las intervenciones directas, mediante subsidios a los alimentos dirigidos a grupos específicos.
- vi) Evaluación continua de los niveles de vida, salud y nutrición de los grupos vulnerables durante el ajuste. Dicho de otra manera, se trata de un seguimiento de la dimensión humana similar al que se hace con las variables macroeconómicas.

Como puede notarse, el enfoque de "ajuste con rostro humano" pretende, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos, incluir "mesopolíticas" como parte integrante de las políticas de ajuste.

V. LA FOCALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. ¿Qué es y por qué focalizar?

Los gobiernos destinan importantes cantidades de recursos para realizar políticas sociales, pero cuando se hace un análisis *ex post* de esas inversiones sociales, usualmente se concluye que los recursos o no favorecen a los pobres, o no lo hacen en la proporción y la profundidad esperadas. Por esa razón, surge la necesidad de optimizar ese gasto, ya que, dado que los recursos con que se cuenta son escasos, "darle un buen uso a los mismos" o, lo que es lo mismo, racionalizar el gasto, debe ser una norma. Precisamente uno de los mecanismos (si bien no el único) que posibilita ese objetivo es la focalización¹.

Tradicionalmente, las políticas sociales en América Latina han tenido la característica de ser universales, es decir, se han planteado ofertas homogéneas, abiertas a todos (por ejemplo, la salud básica gratuita). Sin embargo, en la práctica, los principales beneficiarios de los servicios públicos en general han sido los sectores más instruidos, mejor informados, más organizados y que viven en áreas mejor dotadas de servicios; quienes, adicionalmente, cuentan con los recursos para hacer frente a los costos de transacción (tiempo, transporte) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. De esta manera, el acceso a esa oferta estatal ha sido complicada para aquellos que, teniendo las necesidades, no tienen las características planteadas, excluyéndose por tanto del acceso a los servicios. Así, no se benefician todos los que deben beneficiarse, sesgándose el resultado hacia los "menos pobres" entre los pobres.

1. Otros mecanismos son, por ejemplo, la evaluación de costo-impacto de cada programa y la incorporación de otros actores sociales como ejecutores y financiadores. Ver CEPAL, *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL No. 71, Santiago de Chile: 1995.

Este acceso segmentado a los servicios sociales trae como consecuencia que determinados grupos de presión, que están mejor organizados para defender sus intereses, sean los que se beneficien de las prestaciones públicas. Los pobres no tienen la capacidad de hacer valer sus intereses. Por ejemplo, la mayoría de las Constituciones consagra la educación primaria gratuita, proporcionada por el Estado; esta política universal deja fuera a los grupos más necesitados que o no asisten, o desertan rápidamente, pues su costo de oportunidad es extremadamente alto. En otras palabras, no cabe una oferta homogénea para situaciones heterogéneas. Otro ejemplo ilustrativo lo constituyen los subsidios a los alimentos; los estudios empíricos demuestran que estas transferencias universales benefician desproporcionadamente a los no pobres². Adicionalmente, las políticas universales son de alto costo y de bajo impacto³. Es caro diseñar una oferta que atienda a todos; su abaratamiento significa una reducción de la calidad, lo que evidentemente deteriora el impacto buscado por la política.

Este tipo de consideraciones ha llevado a reorientar las políticas sociales. En este contexto, una de las propuestas más influyentes para reorientar la inversión social es la focalización. Por focalizar se entiende identificar, con la mayor precisión posible, a la población-objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar la política social teniendo en cuenta sus características, con lo que se concentran los recursos disponibles en un número limitado de personas. Lo que se busca entonces es aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y elevar el impacto per cápita de los programas sociales, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios⁴.

De este modo, dicho mecanismo intenta superar el enfoque homogéneo o universal, igual para toda la población y que no considera las

2. Lipton, Michael y Martin Ravallion, *Poverty and Policy*, Working Papers 1130, The World Bank, 1993.

3. Franco, Rolando, "La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina", en Franco, Rolando y otros, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales No. 11, Santiago de Chile: CEPAL, 1995, pp. 9-26.

4. *Ibid.*, p. 21.

diferencias o peculiaridades de los subgrupos al interior de la misma. Se fundamenta en la idea de elaborar una oferta que se adapte a las características del segmento de la población al cual se pretende llegar. De esta manera, se espera que el impacto sea mayor que el que se obtendría con una política universal (igual para todos), que no concentra sus esfuerzos en el grupo necesitado específico.

La población-objetivo o grupo-meta se define como un conjunto de personas que, además de ser pobres, es relativamente homogéneo con respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él. Por ejemplo, Bell y Duloy ' definen los siguientes grupos-objetivo en función del acceso a los activos generadores de ingresos y empleos remunerados: pequeños agricultores, trabajadores sin tierra y agricultores submarginales, subempleados urbanos y desempleados urbanos.

2. ¿Cuándo y para qué focalizar?

Un punto importante es que la focalización no sólo es útil en contextos de ajuste, sino que los recursos siempre son escasos y esto impone la necesidad de ser eficiente en cuanto al logro de la meta planteada. Lo que ocurre es que en un entorno de crisis y de ajuste es más visible la escasez de los mismos y, simultáneamente, aumentan las necesidades insatisfechas. Éste ha sido un factor decisivo para plantear la focalización como alternativa a los programas de carácter universal.

Existen diversos argumentos que sostienen la necesidad de incorporar a la focalización como un ingrediente permanente de las políticas sociales para lograr, como se sostuvo en el acápite anterior, la optimización de la inversión social. Los principales son los siguientes:

5. Bell, C. y John Duloy, "La formulación de la estrategia", en Chenery, Hollis y otros, *Redistribución con crecimiento: políticas para mejorar la distribución de ingresos en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, publicado para el Banco Mundial y el Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Madrid: Editorial Tecnos, 1976, p. 127.

i) Mejora el diseño de los programas

La identificación precisa tanto del problema (carencias por satisfacer) como de la población beneficiaria posibilita un mejor diseño de medidas diferenciadas y específicas para su solución. Así, por ejemplo, las necesidades de educación de un grupo rural son distintas de las de la clase media urbana, En esas condiciones, una oferta homogénea no beneficiaría a quienes no reciben conocimientos útiles específicos al seguir sus estudios. Al focalizar, en cambio, puede abordarse el problema de cada grupo con programas escolares que respondan, tanto en contenido como en métodos pedagógicos, a sus características de situación geográfica, cultura y aspectos socio-económicos.

ii) Aumenta la eficacia del programa social

La escasez de recursos no es una característica que se presenta sólo en momentos de crisis. Invertir en educación implica invertir menos en salud y vivienda. Como los recursos son escasos, nunca existirán en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de la sociedad. Por ejemplo, supongamos que el objetivo sea la cobertura educacional total; una vez que esto se consiga, otros problemas pasarán a ser parte de la agenda -como la calidad de la educación-, lo que demandará aun más recursos y así, sucesivamente, las necesidades nunca se satisfacen totalmente.

En consecuencia, siempre será necesario asignar los recursos sobre la base de algún criterio que permite alcanzar los objetivos prioritarios. Elegir quiénes acceden al programa implica focalizar, para lo cual existen tres criterios posibles: atender al que llega primero; dar preferencia a quienes tienen menos necesidades, dado que su situación podría mejorarse más fácilmente; y priorizar a los más necesitados, por la gravedad de su situación. Como debe resultar claro, la elección del criterio es una cuestión política, aunque es obvio que el tercero ataca de manera más frontal a la pobreza.

iii) Aumenta el impacto sobre la población beneficiaria

En general, las políticas universales implican un elevado costo y poca eficacia, mientras que las focalizadas concentran los recursos en la población de mayor riesgo.

iv) Excluye a quienes no afecta la necesidad prevista en el programa

La focalización no sólo es un instrumento de inclusión, sino también de exclusión⁶.

Por lo tanto, inclusive en períodos de crecimiento económico, la focalización presenta ventajas, al permitir, con la misma cantidad de recursos, una mejor solución de los problemas presentados en materia social, liberando de esta manera recursos para otros fines.

3. Dificultades de la focalización

Pese a la gran utilidad de dicho mecanismo, éste no se encuentra exento de problemas. La identificación del grupo-objetivo, sujeto de la política social focalizada, puede originar dos tipos de errores. El error tipo I implica una clasificación incorrecta de una persona como pobre; esto lleva a beneficiar a quienes no se quiere beneficiar. Esta "filtración" encarece el costo del programa y además ayuda a quien no lo necesita en forma prioritaria. El error tipo II aparece cuando se clasifica incorrectamente a una persona como no pobre; este error de subcobertura implica que hay algunos pobres que no han sido receptores del programa social, debiendo serlo. Para una identificación adecuada existen dos criterios: la autoselección y la inclusión/exclusión.

Existen adicionalmente dos dificultades al momento de focalizar:

- i) **Costos:** la identificación de los beneficiarios de un programa supone costos administrativos.

6. CEPAL, *op. cit.*, p. 18.

- ii) **Capacidad administrativa:** algunas formas de focalización traen consigo la necesidad de un equipo técnico muy eficiente y adecuadamente organizado. Con todo, como se verá más adelante, existen tipos de focalización que no necesitan de mucha información, sino más bien de un criterio que aproveche eficientemente los recursos en el diseño de la política.

4. ¿Cómo focalizar?

Existen dos grandes modalidades de focalización: identificando individuos o familias, o ubicando a los beneficiarios según espacios geográficos. La elección de cualquiera de ellas depende del tipo de programa al que se recurre para lograr el objetivo. Veamos los dos tipos de focalización más en detalle:

i) Identificación de individuos o familias

Existen las siguientes posibilidades:

a. Incluir administrativamente a la población beneficiaria

Al tener cada programa una determinada población beneficiaria, éste puede orientarse en función de ciertas características del grupo objetivo. Por ejemplo, en el caso de un programa de desnutrición orientado a madres embarazadas, pueden seleccionarse algunos indicadores como el bajo peso en el período previo al embarazo, el insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, etc.

b. Comprobar el ingreso percibido

La mayoría de programas orienta sus prestaciones a aquellos individuos ubicados por debajo de la línea de pobreza. En este contexto, la variable ingreso resulta fundamental, por lo que corresponde verificar el monto del mismo (ya sea a través de declaraciones del individuo o por otros medios), lo que implica una adecuada capacidad administrativa para poder desarrollarlo.

c. Selección probabilística basada en variables asociadas a la pobreza

Los dos mecanismos anteriores son de inclusión/exclusión y presentan ciertos problemas que se discutirán más adelante. Esta tercera opción no requiere conocer el ingreso de las personas, pues la selección de los potenciales beneficiarios se realiza a partir de la posesión de alguna característica que, comprobadamente, se encuentre en estrecha relación con la pobreza.

d. Autoselección

En este caso, la idea es que se elaboren programas que sólo interesen a quienes pertenecen al grupo objetivo; los demás, luego de un análisis costo-beneficio, encontrarían no rentable participar en los mismos. Por ejemplo, participar en los comedores populares en los barrios marginales o en los programas de empleo de emergencia entraña para un individuo un "costo de oportunidad", en la medida en que por hacerlo deja de realizar otras actividades (como el trabajar) que le reportarían un mayor bienestar. Esto hace que sólo se interesen en participar quienes verdaderamente son pobres.

Un marco analítico bastante útil ha sido diseñado por Besley⁷, en el cual contrasta programas focalizados a partir del ingreso con esquemas de provisión universal en el alivio de la pobreza. En el primer caso, asume que el ingreso del individuo es observado cubriéndose cualquier brecha entre ese ingreso y el correspondiente a la línea de la pobreza con una transferencia de suma alzada (*lump-sum transfers*). En contraste, la provisión universal supone un costo por la filtración de beneficios hacia los no pobres. El punto neurálgico es que los programas focalizados pueden ser costosos de administrar porque requieren que se revisen las condiciones de elegibilidad para los individuos sujetos de la política. También imponen costos (pecuniarios y psíquicos) en los

7. Besley, Timothy, "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Program", en *Económica*, vol. 57, mayo 1989, pp. 119-129.

beneficiarios potenciales, lo que puede desincentivar a algunos pobres de recibirlos.

Por lo tanto, en la definición de la estrategia se deben comparar los costos de la focalización con las filtraciones de la provisión universal. Besley desarrolla la noción de un costo crítico de la focalización que puede llevar a que, en determinadas circunstancias, sea preferida la provisión universal.

Los esquemas focalizados generalmente no reembolsan a los individuos los costos incurridos en el proceso de acreditación, necesarios para ser elegibles; dicho de otro modo, los individuos necesitan probar que son parte del grupo-objetivo y ello supone costos. Estos costos asociados al tiempo utilizado, tanto haciendo colas como completando la documentación requerida, pueden retraer a muchos de ellos. Aquí aparece un elemento adicional a tomar en cuenta en el diseño de políticas focalizadas: si bien es cierto la teoría del consumidor asume que, en el caso de los bienes, "más es mejor que menos", esta suposición parece ser violada en el comportamiento de muchos individuos de ingresos bajos que a veces optan por no acceder a los beneficios de la política social, a pesar de ser elegibles para ello.

Esta posibilidad ha sido modelada por Moffitt⁸, quien sostiene que este comportamiento aparentemente irracional que originaría que la política focalizada no rinda los efectos deseados se origina en el "estigma del bienestar"; el estigma se define como la desutilidad asociada a la participación de un programa focalizado. En otras palabras, algunos beneficiarios potenciales sienten vergüenza de tener que mostrarse ante la sociedad como tales, sienten que su autoestima disminuye porque hacen pública su condición de pobres. Como los participantes se "autoseleccionan", pues deben acudir al lugar indicado a registrarse y probar su condición de pobres, muchos no lo hacen por las implicancias del "qué dirán" que ello tiene. Este tipo de situaciones

8. Moffitt, Robert, "An Economic Model of Welfare Stigma", en *The American Economic Review*, vol. 73, No. 5, 1983, pp. 1023-1035.

tienen una fuerte implicancia: la pobreza no puede ser completamente eliminada a través de los programas focalizados.

Otro problema asociado a la focalización es que puede aparecer un problema de incentivos, ya que no sólo es difícil medir adecuadamente el ingreso (por eso a veces no se usa el ingreso de los individuos para focalizar), sino que la capacidad de generar ingresos no es observable. Dicho de otro modo, los individuos pueden escoger trabajar menos para así mostrar un nivel de ingresos que se encuentre ligeramente por debajo del ingreso correspondiente a la línea de la pobreza, con lo cual califican como beneficiarios de la política focalizada. Al respecto, Besley y Coate⁹ plantean que en los países en desarrollo típicamente es muy costoso para los gobiernos implementar un sofisticado sistema administrativo, que sirva para determinar quiénes son elegibles para el programa. Inclusive, la información sobre ingresos muchas veces no está disponible. En esas condiciones resulta menos costosa la "autoselección", siempre y cuando se coloquen los incentivos adecuados para que sólo los que realmente necesitan del programa acudan a él. Sin embargo, como se ha visto líneas atrás, los individuos pueden escoger trabajar menos para ser sujetos elegibles, por lo que una opción a contemplar es la posibilidad de trabajar a cambio de los beneficios. Esto desincentivaría a aquellos que pueden trabajar y obtener mayores ingresos de modo que no fueran sujetos de la política. De esta manera, se reducen las filtraciones y se mejora la eficiencia de la focalización.

Otro aporte interesante ha sido planteado por Keen¹⁰, quien introduce la llamada "paradoja de la focalización", que implica que la focalización óptima puede requerir que un incremento en las necesidades de un grupo reduzca los recursos asignados a él. Por ejemplo, si el gobierno anuncia el diseño de una política focalizada, los grupos de presión (*lobby groups*), ante tal anuncio, pueden provocar una reducción

9. Besley, Timothy y Stephen Coate, "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", en *The American Economic Review*, vol. 82, No. 1, 1992, pp. 249-261.

10. Keen, Michael, "Needs and Targeting", en *The Economic Journal*, vol. 102, No. 410, enero 1992, pp. 67-79.

en la línea de la pobreza, con el fin no sólo de ser sujetos de la política, sino de recibir más recursos.

Un ejemplo simple aclara lo anterior: supongamos que el Estado (o una institución encargada) tiene 50 unidades monetarias (UM) para usarse en la reducción de la pobreza; su objetivo es minimizar el número de pobres luego de las transferencias; y utiliza para ello el índice de recuento (*headcount*) como indicador de la pobreza. Existen dos grupos objetivo: el grupo A, compuesto por dos individuos cuyo ingreso antes de la transferencia es de 81 UM; y el grupo B, compuesto por un individuo con un ingreso original de 61 UM. El nivel de ingreso correspondiente a la línea de la pobreza es de 100 UM. Ante esto, puede eliminarse la pobreza del grupo A (transfiriéndole a cada uno 20 UM) o del grupo B (a través de una transferencia de 40 UM), pero no se puede eliminar la pobreza de ambos simultáneamente. Ahora supongamos que la línea de la pobreza en el grupo A aumenta a 110, mientras que la del grupo B permanece inalterada. En este nuevo contexto, sería imposible eliminar la pobreza del grupo A; lo mejor que puede hacerse es eliminar la pobreza del grupo B. En el proceso, desaparecen los beneficios para el grupo A.

La conclusión de este ejemplo sencillo es que los grupos más necesitados son más costosos de ayudar, por lo que un aumento en las necesidades puede llevar a refocalizar los recursos hacia aquellos sectores en los cuales el alivio de la pobreza es más barato. Nótese la importancia de la medida de la pobreza usada; en el caso planteado, el uso del índice de recuento lleva a la conclusión obtenida.

ii) Identificación de espacios geográficos

Lo anterior plantea la posibilidad de usar indicadores adicionales al ingreso en la focalización; una posibilidad es la focalización geográfica¹¹. El aspecto más atractivo de esta última es su simplicidad. Se le asigna una prioridad diferente a cada región o circunscripción geográfi-

11. Esta alternativa ha sido desarrollada por Baker, Judy y Margaret Grosh, "Poverty Reduction through Geographic Targeting: How Well Does it work?", en *World Development*, vol. 22, No. 7, 1994, pp. 983-995.

ca a partir de la información agregada existente. No se requieren complicados mecanismos administrativos para seleccionar a los beneficiarios individualmente.

Una primera cuestión que debe resolver esta opción es: ¿cómo identificar las regiones prioritarias? Esto a su vez obliga a definir previamente la medida de la pobreza utilizada y luego ver si es válida para discriminar entre regiones.

La focalización geográfica establece un ordenamiento de las regiones en función de alguna medida de la pobreza y luego asigna los recursos a las más pobres. El indicador de pobreza puede utilizar el ingreso, el consumo u otras consideraciones vinculadas con los servicios sociales como opciones no excluyentes; es decir, puede usarse un indicador compuesto para lograr una mayor precisión¹². La idea es incorporar no sólo consideraciones económicas (como el ingreso), sino además dimensiones sociales, como indicadores de salud, alfabetismo y acceso real a los servicios sociales, ya que estos últimos no están reflejados en un indicador simple de ingreso o de consumo. Esto no implica que la priorización será exacta, sino que hay que recurrir a mapas de pobreza desagregados por regiones para explorar el tema con más cautela.

La principal dificultad de la focalización geográfica es que los pobres de las regiones no calificadas como tales en el ordenamiento no reciben los beneficios del programa. Éste constituye un error de la focalización. Del mismo modo, los no pobres de las regiones priorizadas recibirán los beneficios de la política, no debiendo, idealmente hablando, recibirlos; éste es un segundo error asociado a la focalización geográfica. Ciertamente, estos riesgos existen; la clave es minimizarlos, aunque hay que tener en cuenta que la focalización perfecta no existe. Siempre habrán "excluidos" y "filtrados"; el punto es minimizarlos, y luego comparar los resultados con la alternativa de universalidad, tanto en costos como en beneficios, para tomar la mejor decisión. Históricamente, se acentúa la opción de focalizar, dado el ajuste y la consiguiente reduc-

12. *Ibid.*, p. 984.

ción de recursos ocurrida durante la década de los ochenta. Finalmente, la focalización geográfica puede llevar a una migración entre regiones: existirá la tendencia a migrar a regiones, objeto de los programas, especialmente de regiones vecinas, si es que éstas no han sido priorizadas en el diseño del programa. Adicionalmente, es factible que surja una protesta política, por parte de las regiones no beneficiadas.

5. Algunas experiencias de focalización

Como puede notarse, más allá de las dificultades que conlleva la focalización, ésta surge por una cuestión práctica: la creciente restricción de recursos fiscales en las economías latinoamericanas. En otras palabras, el gobierno diseña las políticas sociales sujeto a una restricción presupuestaria; por lo tanto, focalizar simplemente significa reorientar los recursos fiscales escasos de acuerdo con una priorización previa.

Algunos ejemplos prácticos pueden resultar ilustrativos. En América Latina han aparecido en los últimos años varias instituciones de intervención social, inicialmente concebidas para amortiguar los costos de los programas de ajuste estructural, pero que luego, en muchos casos, pasaron a formar parte de programas más estructurales de lucha contra la pobreza. Entre estas nuevas formas institucionales de apoyo destacan los fondos de compensación social, inspirados en el Fondo Social de Emergencia (FSE), que operó entre 1987 y 1991, y el Fondo de Inversión Social (FIS), operativo desde 1991 hasta la fecha, ambos en Bolivia. En todos estos fondos, el criterio de la focalización ha sido el elemento central.

En el caso del FSE, la población objetivo fueron los grupos más afectados por el ajuste estructural llevado a cabo en 1986, en este caso, los desempleados que vivían en zonas periféricas. El mecanismo utilizado para llegar a ellos fue el financiamiento (por parte del FSE) de obras civiles que exigieran un uso masivo de la mano de obra. Se escogió al sector construcción, asumiendo que en éste podía obtenerse una remuneración lo suficientemente baja como para que un desempleado o subempleado pudiera ingresar. En la medida en que los salarios serían fijados por el libre mercado, este último se convirtió en un mecanismo automático de discriminación de la población beneficiaria.

La cantidad de dinero desembolsado por este fondo en cuatro años fue superior a los 190 millones de dólares, lo que representa alrededor del 50% de la inversión pública realizada en ese período. De este monto, el 30% fue destinado a salarios, creándose 20,000 empleos directos al mes, lo que hizo que los niveles de desempleo y subempleo registrados no fueran tan altos, en especial en las áreas urbanas¹³.

Un país que se ha caracterizado por una fuerte presencia del Estado en el suministro directo de servicios sociales ha sido Costa Rica. El Ministerio de Salud en ese país tiene a su cargo el programa de alimentación para preescolares; focaliza a la población beneficiaria a partir de los siguientes criterios: problemas de nutrición en los niños, presencia de alguna patología social en el hogar (alcoholismo, drogadicción, etc.), insuficiencia de ingresos de la familia, y el hecho de ser hijo de madre trabajadora con o sin pareja. Para su selección, la familia debe llenar un formulario denominado "Estudio Socioeconómico". En éste se pide información sobre el potencial beneficiario (estado nutricional y problemas de salud), composición y características del núcleo familiar (edad, educación, inserción laboral, ingresos, patologías sociales, acceso al seguro social), y características de la vivienda (régimen de tenencia, estado, servicios con que cuenta, y grado de hacinamiento). A los rasgos desventajosos se les asigna un puntaje y luego se realizan los cálculos para obtener el total de puntos del hogar. Entre 1985 y 1991, el programa atendió a un promedio mensual de 96,000 beneficiarios. De éstos, el 85% fueron preescolares; el 11%, mujeres embarazadas; y el restante 4%, escolares.

En el Perú también existen varias experiencias de focalización¹⁴: en 1983, se creó el Programa del Vaso de Leche, estableciéndose como población beneficiaria a las madres gestantes y niños hasta los seis años de edad; y el otorgamiento estaría a cargo de los concejos municipales y provinciales de todo el país. A primera impresión, parece un programa universal (o al menos de un alcance bastante generalizado), pero

13. CEPAL, *op. cit.*, cap. III.

14. Francke, Pedro, "Programas sociales en el Perú: alcance actual y retos al futuro", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 157-198.

tiene explícito un mecanismo de autoselección. Para que los miembros del hogar reciban el vaso de leche, deben participar en el comité respectivo, con turnos para la preparación y demás tareas relacionadas. Esto es lo que origina una autoexclusión de los sectores medios y altos.

Durante 1994 se destinó 170 millones de soles para estos fines, beneficiándose a un 31% de los niños de cero a seis años del quintil más pobre de la población, de acuerdo con la ENNIV de 1994. Hacia 1996, el gobierno peruano definió como meta para el año 2000 la reducción de la pobreza extrema (que afecta al 18% de la población) en un 50%¹⁵. El método elegido fue la focalización geográfica en las áreas de mayor pobreza. De esta manera, se seleccionaron 419 distritos a nivel nacional de acuerdo con indicadores que reflejaban una alta incidencia de la pobreza: desnutrición severa, bajos niveles educativos, insuficientes condiciones de vivienda, etc. Otro factor considerado fue el hecho de que en el distrito vivieran más de 5,000 personas en condición de pobreza extrema.

15. Ministerio de la Presidencia, *Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, Lima: 1996.

**VI. GASTO SOCIAL Y PROVISIÓN DE
SERVICIOS SOCIALES**

1. Consideraciones generales

La política social contribuye con el funcionamiento de la economía, tiene como objetivo la superación de la pobreza a través de la generación de igualdad de oportunidades. Por lo tanto, los recursos orientados hacia los sectores sociales no deben considerarse como un gasto, sino como una **inversión**; además, más allá de evaluar una política social a través de la magnitud del mencionado gasto, resulta fundamental tomar en cuenta la calidad del mismo. Es decir, no sólo existe un problema de escasez de recursos, que condiciona el tamaño del gasto, sino de calidad del gasto.

En la visión tradicional de las políticas sociales, se considera al gasto social como el indicador pertinente del grado en que se satisfacen las necesidades básicas de la población, en general, y de los pobres, en particular. Sin embargo, esto dista mucho de ser cierto; en un gran número de casos, no son los pobres quienes se benefician de los recursos. Esto último ha originado una reorientación de la inversión social hacia programas focalizados (*targeted-oriented programs*). El Banco Mundial¹ sostiene que más que incrementar el gasto social, debe buscarse una mejor asignación de los fondos, en el sentido de generar un mayor impacto en la población objetivo. La clave es gastar bien. Por ejemplo, en 1987, sólo un dólar de cada 7.83 dólares gastados en sectores sociales llegaba al 20% de la población más pobre de Chile². El origen del problema está en el marco institucional existente y, como consecuencia, en la forma en que se diseñan y ejecutan los programas, que lleva a que se produzcan muchas filtraciones.

1. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990, la pobreza*, Washington: 1990, pp. 42-43.

2. Cohén, Ernesto y Rolando Franco, "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", en *Revista de la CEPAL*, No. 47, Santiago de Chile: 1992, p. 177.

2. El gasto social: definiciones, eficiencia y equidad

En general, el gasto social incluye recursos, de naturaleza pública o privada, destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos medios y bajos. Por su parte, el gasto público social está compuesto por todos los gastos realizados por el Estado con alguna connotación social.

Desde un punto de vista operativo, resulta ligeramente arbitrario definir qué partidas del gasto estatal pueden considerarse como gasto social. Por ejemplo, en el caso peruano, el gobierno considera que el objetivo de la nueva política social peruana es promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país³. Siguiendo esta definición, pueden incorporarse dentro del gasto social a los programas de justicia, construcción de caminos rurales, electrificación rural, etc. Al no existir consenso sobre qué rubros incluir, realizar comparaciones internacionales resulta un asunto muy trivial.

Franco⁴ define al gasto social fiscal como el aporte fiscal que llega a los beneficiarios más lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los distintos ministerios; no incorpora el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. Por lo tanto, un aumento de la burocracia estatal aumenta el gasto social fiscal, pero esto no necesariamente significa una mejora en la condición de vida de los pobres.

El gasto social directo es el aporte fiscal directo para financiar transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas, sin incluir los gastos administrativos.

Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto social directo que llega a los sectores más pobres de la población; este último

3. Presidencia del Consejo de Ministros, *Documento de interés para la mejora del gasto social básico*, Lima: 1995, p. 24.

4. Franco, Rolando, "Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa", en *Descentralización y política social*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima: 1995, pp. 42,44.

alude a los programas selectivos o focalizados. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, resulta imprescindible que los desembolsos asignados a los programas sociales sean aquellos destinados a paliar la extrema pobreza; o que los que tienen como objetivo la inversión en recursos humanos, como educación y salud, sean utilizados eficientemente. Ello sugiere la siguiente interrogante: ¿quién debe proveer los servicios sociales?

Estas ambigüedades en la definición del gasto social conducen a ser muy cuidadosos en las comparaciones entre países. En un estudio reciente, la CEPAL⁵ utiliza tres indicadores cuantitativos: el gasto social como porcentaje del PBI, que muestra la prioridad macroeconómica; el gasto social real per cápita, como indicador de bienestar en la medida que refleja la disponibilidad efectiva de recursos; y la relación entre el gasto social y el gasto público total, como reflejo de la prioridad fiscal del gasto social.

No obstante, independientemente del indicador utilizado, el uso de la evolución del gasto social sin tomar en cuenta los aspectos cualitativos del mismo puede inducir a conclusiones erróneas acerca del impacto sobre el bienestar social, dado que no siempre existe una relación directa entre la evolución del gasto social y el comportamiento de los indicadores tradicionales de bienestar social. Estos últimos son afectados por otros factores, como por ejemplo las reformas en los sectores sociales que alteran las modalidades de acceso, financiamiento y prestación de servicios. Así ocurre cuando se plantean políticas de descentralización de los servicios públicos, focalización del gasto, etc., que impactan en la eficiencia y equidad del gasto. Respecto a la eficiencia del gasto social, se pueden distinguir dos tipos:

- i) **Eficiencia externa:** implica seleccionar los programas que permiten de manera más efectiva alcanzar las metas definidas por la política social. Es un problema del diseño de la política social, y su

5. CEPAL, *El gasto social en América Latina: un examen cualitativo y cuantitativo*, Cuadernos de la CEPAL No. 73, Santiago de Chile: 1994, p. 11.

evaluación supone el uso de indicadores específicos según sea la meta establecida.

- ii) **Eficiencia interna:** luego de seleccionado el programa, la eficiencia interna se relaciona con el mejor uso de los recursos para llevar a cabo la actividad elegida y lograr las metas fijadas por la política social. Implica escoger el proceso productivo que minimice los costos de producción de un nivel y calidad de prestación social dados, desde un punto de vista estático; y mejorar la calidad de los factores involucrados en la prestación de los servicios públicos, desde un punto de vista dinámico.

En lo que concierne a la equidad del gasto social, cabe esperar que a mayor pobreza y mayor desigualdad se otorgue a este gasto mayor prioridad macroeconómica y fiscal. En un entorno de restricción de recursos públicos, éstos tienden a ser los asignados a "resolver" los problemas considerados prioritarios para una sociedad, y sólo cuando éstos se han resuelto se redirecciona una mayor proporción del gasto a áreas no prioritarias.

Entonces, si una sociedad prioriza la política social, el gasto social -la expresión financiera del gasto social- debiera crecer a medida que las restricciones económicas y el nivel de pobreza son mayores. De no observarse esta relación, puede concluirse que la política social no es prioritaria, ajustándose en consecuencia el gasto social en situaciones restrictivas⁶.

Precisamente durante la década de los ochenta, ha existido una relación negativa entre pobreza y desigualdad, y los indicadores de prioridad macroeconómica. Lo que ocurrió fue que se priorizó el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos; por ello, el gasto social se redujo en América Latina. Esta situación, no obstante, se revirtió en la presente década, luego de los drásticos programas de estabilización.

6. *Ibid.*, p. 59.

La relación entre gasto social y desigualdad y pobreza se establece a través de múltiples mecanismos, dependiendo del tipo de programas que financia el gasto social. En general, existen dos canales a través de los cuales un mayor gasto contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad. En primer lugar, los gastos sociales monetarios y no monetarios que incrementan directamente los beneficios de los hogares, ya sea a través de un aumento en el nivel de ingreso o a través del acceso a un mayor número de servicios sociales. El efecto dependerá del grado de progresividad del programa, esto es, de la capacidad relativa para beneficiar a los grupos de menores ingresos. En segundo lugar, el gasto social ejerce -si bien con cierto rezago un efecto (indirecto) sobre la capacidad para incrementar el ingreso de los hogares más pobres. Aquí es donde aparecen los programas de inversión social.

La medición de ambos efectos requiere, en el primer caso, de un análisis específico de la incidencia del gasto en el ingreso de los hogares, mientras que el efecto indirecto puede determinarse sólo mediante estudios muy específicos.

3. Provisión de los servicios sociales: ¿Estado, mercado o ambos?

Uno de los grandes dilemas que enfrenta el diseño de las políticas sociales es la definición del rol del gobierno y del sector privado en la provisión de educación, salud y otros servicios sociales. Dentro de la provisión, se encuentran las funciones de financiamiento y producción que, como se verá más adelante, no necesariamente tienen que ser realizadas por la misma instancia; en otras palabras, es posible que financie el sector público y produzca el privado y viceversa.

La complejidad del tema radica en que las políticas deben formularse tomando en cuenta la participación de ambos sectores, dado que ambos sistemas de asignación -el mercado y la planificación central- presentan lo que la literatura económica conoce como "fallas". Esto significa que si no existieran las "fallas del mercado", el sector privado podría encargarse de la provisión, y lo mismo sería válido para el Estado como planificador central. Por lo tanto, se trata de encontrar la "mezcla óptima", la mejor división de responsabilidades entre ambos.

La década del noventa marcó el retorno de las ideas del libre mercado como principal asignador de recursos; éste no ha sido un fenómeno aislado, sino que se ha dado en un contexto universal. Así, existe la tendencia de encargar las tareas al sector privado, salvo que existan razones comprobadas de eficiencia y equidad que justifiquen un rol importante del gobierno central.

La principal razón de esta predisposición está en la característica central del libre mercado: la toma de decisiones en forma descentralizada. Cada consumidor sólo tiene que saber la cantidad y la calidad de cada bien y servicio que elevan al máximo su satisfacción⁷, mientras que cada productor debe conocer cómo producir un número limitado de bienes y servicios. Las fuerzas de la libre competencia, llamada "mano invisible" por Adam Smith, aseguran que sólo los productores que logren producir a menor costo lo que los consumidores desean, sobrevivirán en el mercado. De esta manera, los limitados requerimientos de información, unidos a una estructura de incentivos basada en la competencia, le otorgan una gran ventaja en eficiencia a los mercados privados.

Dado el razonamiento anterior, existe la tentación obvia de basar el funcionamiento de la economía sólo en el sector privado; no obstante, para que el libre mercado funcione tal como se ha descrito, deben cumplirse algunas condiciones previas que no siempre se dan en el mundo real. Estas "fallas del mercado" abren un espacio para la intervención gubernamental para el logro de la eficiencia. Adicionalmente, los mercados privados no necesariamente aseguran una distribución "justa" de los ingresos y la riqueza, por lo que la presencia del gobierno puede ser deseable desde el punto de vista de la equidad. Aquí se discute mucho sobre el concepto de una distribución "justa" y el tipo de intervenciones necesarias para mejorar la equidad.

La teoría clásica del bienestar proporciona un primer marco normativo respecto a qué es lo que el gobierno debería hacer, centrandose

7. Esto a su vez depende de lo que "quiere comprar", es decir, sus preferencias, y de lo que "puede comprar", lo que se expresa en los precios de los bienes y servicios y en su ingreso.

su análisis en la eficiencia y no en consideraciones distributivas. El rol económico del gobierno consiste en corregir las fallas del mercado, financiando bienes públicos, asegurando la provisión óptima de bienes y servicios que generan externalidades, compensando las fallas de los mercados de capital y de seguros, y diseñando el entorno legal para que el sector privado pueda operar eficientemente. Sin embargo, esta intervención produce pérdidas de eficiencia porque es financiada con impuestos que, por naturaleza, son distorsionantes. Teóricamente, pueden utilizarse impuestos no distorsionadores, llamados de suma alzada (*lump-sum taxes*), pero éstos no son factibles de ser aplicados en la práctica.

Desde una óptica distributiva, el gobierno cumple un rol pasivo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades; por ejemplo, como los bienes públicos se caracterizan por la no rivalidad (el consumo que hace un individuo del bien o servicio no disminuye el beneficio para otros potenciales usuarios) y la no exclusión (resulta costoso o difícil excluir a un individuo de su consumo), tanto los ricos como los pobres se benefician igualmente de ellos. Adicionalmente, se define como bienes meritorios a aquellos a los que la sociedad considera que todos deben tener acceso, sin excluir a nadie por su capacidad de pago (por ejemplo, la salud y la educación). Aquí aparece otro rol para el gobierno.

Una visión menos benevolente respecto del rol gubernamental es la propuesta de la teoría de la elección pública⁸, que proporciona un modelo positivo de lo que el gobierno efectivamente hace; para ello, asume que los funcionarios gubernamentales maximizan su utilidad individual y no el bienestar social. Los políticos no maximizan la eficiencia, sino su propia posibilidad de ser reelectos; los individuos usan al gobierno para elevar su ingreso real creando posiciones privilegiadas en el mercado. En ese sentido, los políticos ejercen un poder discrecional, dadas las barreras al ingreso de otros individuos a la función pública; y sobreviven aquellos que ceden ante las presiones de los grupos influyentes.

8. Ver Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., New York: W&W Norton Company, 1986, capítulo 6.

Las políticas públicas diseñadas para beneficiar los intereses de los grupos de presión generalmente son ineficientes e inequitativas por las siguientes razones:

- i) En un contexto de información imperfecta, los individuos no conocen la dirección de las políticas redistributivas. Cuando un grupo de presión organizado intuye que va a terminar perdiendo con determinada política, moviliza sus influencias para oponerse a la misma; esto puede llevar a que algunos bienes privados sean provistos por el sector público, dado que benefician a un grupo en particular.
- ii) Se interfiere la relación entre la estructura impositiva y la canasta de servicios públicos provista. En el corto plazo puede, inclusive, no haber relación entre ambos, lo que origina una subprovisión de bienes públicos y bienes meritorios; análogamente, se provee en exceso ciertos bienes, cuyos beneficiarios tienen poder político.
- iii) Se desvían energías para llevar a cabo actividades de *lobby*, que extraigan el mayor excedente posible a las diversas instancias estatales; estas energías tendrían que utilizarse en actividades productivas, pero se opta por usarlas presionando a la repartición pública. En ese sentido, los recursos públicos son asignados ineficientemente.

Por lo tanto, la distribución de ingresos resultante depende no sólo de la situación del individuo en el mercado, sino de su poder político, en tanto influye en las decisiones gubernamentales. Como los grupos medios y altos cuentan con mayor capacidad de organizarse que los pobres, la teoría de la elección pública predice que los primeros se van a beneficiar desproporcionadamente de las políticas gubernamentales.

Lo anterior no significa que no va a existir redistribución en favor de los pobres. Puede esperarse cierto grado de redistribución en la medida en que favorezca a todos; por ejemplo, los ricos estarán dispuestos a transferir ingresos a los pobres porque la extrema pobreza crea un clima de tensión social e inseguridad que los perjudica. Históricamente, la provisión de bienes meritorios ha sido conceptualizada

como una manera efectiva de combatir este problema. Inclusive, como hay más pobres que ricos, el deseo de evitar la oposición política de los primeros lleva al diseño de programas sociales que los beneficien; así, se aseguran un clima de tranquilidad social.

A partir de lo anterior, esta teoría predice que no siempre los gobiernos van a comportarse en concordancia con los objetivos de eficiencia y equidad, lo que constituye una "falla de la planificación central".

Por ejemplo, el gobierno enfrenta un complicado problema de información, pues debe conocer los servicios que la población desea así como los costos de los mismos; sólo así podrá determinar qué y cuánto producir al menor costo posible. Adicionalmente a esta dificultad, es posible que los burócratas no tengan los incentivos adecuados para actuar eficientemente así tuvieran toda la información. Ellos pueden estar interesados en asegurar ciertas rentas o algunos objetivos personales vinculados con su prestigio; y no en satisfacer las demandas de los consumidores, tal como lo predice la teoría de la elección pública.

Por otro lado, los costos que enfrenta el sector público en producir bienes privados normalmente son mayores que el mínimo posible, generándose un costo en eficiencia; esto se debe a la extensa red burocrática, que eleva los costos de transacción. Ahora bien, un factor adicional lo constituye el hecho de que para que todo esto funcione se requiere de financiamiento, que se logra vía una estructura impositiva que puede desincentivar el trabajo y la inversión privada, apareciendo así un límite, en términos de disponibilidad de recursos, para lo que el gobierno desea hacer.

Dadas las fallas de las dos alternativas polares, deben buscarse soluciones de "segundo mejor". En ese sentido, aparecen dos tipos de combinaciones público-privadas:

- i) Asignar la responsabilidad de la provisión de algunos servicios sociales al sector público y la de otros al sector privado.

- ii) Para cada servicio social, algunas tareas pueden asignarse al sector público y otras al sector privado. Para esta alternativa es necesaria la distinción de las funciones de financiamiento y producción, ya que conceptualmente son diferentes. En un extremo existen servicios producidos y financiados por el gobierno, como por ejemplo las escuelas públicas gratuitas, mientras que en otro el sector privado financia y produce, tal como ocurre en el pago directo por una consulta médica. Entre ambos, existe una amplia gama de combinaciones, que tienen como objetivo resolver las fallas del mercado o de la planificación central mediante un esquema mixto. Sin embargo, estas "soluciones" también tienen costos, por lo que deben compararse entre sí para lograr la mejor mezcla.

Es importante recalcar que la solución correcta (si es que existe) dependerá de la magnitud de las fallas del mercado en eficiencia y equidad; como éstas varían considerablemente de país a país, no existe una "receta única" aplicable universalmente.

4. Fallas del mercado: efectos sobre la cantidad producida

Una primera falla del mercado se vincula con el concepto de las externalidades. El libre mercado funciona mejor si los beneficios del producto son recibidos por el consumidor individual. No obstante, existen casos en que la sociedad como un todo también se beneficia de la producción del bien o servicio. Estos "efectos externos" pueden comprenderse mejor a través de un ejemplo: supongamos que un individuo obtiene beneficios por ser vacunado contra la poliomielitis; estos beneficios se extienden a los demás, pues el número de potenciales portadores y, por lo tanto, el peligro de una infección se reducen. Situación similar ocurre en el sector educación: el individuo no sólo obtiene beneficios personales, sino que otros también disfrutan del hecho de convivir con una población más educada. Claramente, una sociedad en la que la población es educada funciona mejor que una con altos porcentajes de analfabetismo.

En estos casos, los individuos privados no toman en cuenta (no internalizan) los beneficios externos, por lo que si se deja la situación al

libre mercado, los individuos "comprarán" pocos servicios de salud o educacionales; si el gobierno subsidia su provisión, todos estarán mejor. Así surge una justificación para el financiamiento público (no necesariamente para su producción) de los servicios sociales.

La dificultad radica en que las externalidades no son observables y son muy difíciles de cuantificar. Entonces, pueden sobreestimarse o subestimarse, generándose problemas en la asignación del financiamiento óptimo por parte del gobierno.

Otra falla del mercado que también puede impedir la provisión privada "correcta" de los servicios sociales se vincula con los mercados de capital y de seguros. La educación y la salud generan retornos en el largo plazo; pero, como el capital humano no puede utilizarse como garantía, es muy difícil, especialmente para las personas de bajos ingresos, obtener préstamos en el sector financiero privado para estas inversiones. Ante esto, el sector privado subprovisiona las inversiones en salud y educación. La alternativa es un programa de préstamos (como el crédito educativo universitario) garantizados por el gobierno para "solucionar" esta falla del mercado de capitales.

Sin embargo, aquí surgen fallas relacionadas con la participación del gobierno; si éste no garantiza los préstamos, los bancos privados no tendrán los incentivos para realizar los esfuerzos necesarios para su cobro. El resultado será bajas tasas de recuperación de los mismos.

Argumentos similares aparecen en el mercado de seguros: la disponibilidad de seguros de salud probablemente sea un prerrequisito para el crecimiento del sector privado de salud; pero, como el asegurador privado no puede identificar fácilmente a personas riesgosas⁹, coloca deducibles y coseguros para evitarlos. Esto desincentiva la compra de seguros, especialmente a personas de bajos ingresos, lo que origina que se compre menos cuidados de salud que lo deseable socialmente. Un esquema obligatorio de seguros puede solucionar este problema pero da lugar a otros: la tendencia a un crecimiento explosivo

9. Este problema de "selección adversa" implica que un individuo puede no revelar algunas dolencias con el fin de no ser discriminado por el asegurador.

de los gastos de salud, pues la persona asegurada tiende al "sobreconsumo", ya que el seguro paga; los médicos no tienen incentivos a controlar costos por la misma razón. Así, aparece un problema que en teoría económica se conoce como *moral hazard*.

5. Fallas del mercado: efectos sobre la calidad

Si los consumidores perciben que algún servicio recibido es de baja calidad, simplemente podrían optar por una alternativa; acuden a otro hospital o a otra escuela; así, los oferentes de mala calidad quebrarían y saldrían del mercado. En ese sentido, da la impresión de que el problema de calidad es, en última instancia, un problema de los consumidores.

El paradigma del libre mercado asume que los consumidores están perfectamente informados sobre los beneficios de la calidad. En ese caso, el consumidor puede ser utilizado por el sistema como un "evaluador de la calidad"; si el consumidor evalúa mal un servicio simplemente acude a otro y, con ello, el primero pierde el financiamiento. De esta manera, los distintos proveedores estarán permanentemente buscando mejorar la calidad para evitar "ser castigados" por la "libre elección" del consumidor.

Este supuesto de perfecta información es cuestionado en el caso de los servicios sociales. Supongamos que el consumidor no puede evaluar adecuadamente la calidad de distintos hospitales o escuelas. En este contexto, elegirá el más barato y no necesariamente el de mayor calidad. Entonces, las fuerzas de la libre competencia no funcionarán adecuadamente, pues llevarán a que los productores sacrifiquen calidad para lograr precios más bajos y así captar más consumidores. Ante esto, el gobierno debe intervenir regulando a los productores privados.

Dicha regulación no está exenta de dificultades. Las industrias con muchos productores y las de servicios como educación y salud, que tienen muchas características no observables, son difíciles de regular. En todo caso, el problema de información del consumidor justifica racionalmente la regulación pública, aunque no necesariamente el financiamiento. El pago directo por el servicio puede utilizarse, sea al sector

público o privado, pero los burócratas gubernamentales deben determinar ciertas características del producto. De hecho, aquí se supone que los funcionarios gubernamentales saben cómo generar y evaluar la calidad, lo que también es cuestionable. Entonces el problema se reduce a buscar la mezcla adecuada; el gobierno puede proveer el sistema informacional adecuado para que los consumidores cuenten con más elementos para monitorear la calidad.

Inclusive, asumiendo que se diseñe en el gobierno un método adecuado de "cómo producir calidad", y que los encargados estén incentivados para implementarlo, puede surgir una complicación adicional: el gobierno cuenta con recursos que por definición son escasos, por lo que puede aparecer una restricción para contar con el dinero necesario para implementar el mencionado método.

Por lo tanto, no se puede afirmar si el sector privado o el público provee servicios de mejor calidad; ¿quién está mejor informado, el consumidor o los burócratas gubernamentales? Ambos enfrentan problemas de información: el consumidor tiende a elegir los servicios de menor precio (que no necesariamente son los de mayor calidad), mientras que el gobierno puede regular para evitar lo anterior, aunque también sobre bases escasas, pues tampoco "conoce" la calidad deseada por los consumidores, y difícilmente cuenta con un método para evaluar la misma.

6. Fallas del mercado: efectos sobre la distribución

El mercado privado puede fallar en lograr una distribución deseable de los servicios sociales. Si se considera que una distribución es injusta, el libre mercado no redistribuirá en favor de los pobres si es que éstos no cuentan con un subsidio para los gastos en educación, salud y otros servicios. Un argumento que va en la misma línea se vincula con el hecho de considerar a los servicios sociales como "bienes meritorios", es decir, bienes cuya producción y difusión, según la sociedad, deben ser alentadas en relación a otros. Por lo tanto, no deben ser distribuidos en función de la "capacidad de pago", el principal criterio utilizado por los proveedores privados.

Estas justificaciones para el financiamiento público presentan problemas de implementación. No siempre es fácil identificar correctamente a los pobres y, aun en el caso que esto fuera posible, los políticos pueden sucumbir ante las presiones de grupos organizados y mejor informados; así, una política adecuadamente focalizada hacia los sectores de menores ingresos puede fallar. Esto significa que no sólo debe prestarse atención a los efectos económicos de estos programas, sino también a la factibilidad política para aplicarlos.

7. Recuperación de costos en los servicios sociales

La recuperación de costos por unidad de servicio provisto por el gobierno se define como la proporción de ese costo unitario que es cubierta por el precio. En esta línea, las propuestas no apuntan a una total recuperación de costos, sino sólo a una parcial, a través de un cobro selectivo por los servicios sociales.

Por lo general, los precios han jugado un rol menor en la generación de recursos para financiar los servicios de educación y salud y no han sido utilizados para determinar quiénes tienen acceso a ellos y quiénes no. Tradicionalmente, ha sido el sector público el que ha tenido la responsabilidad en el financiamiento, a través de impuestos (directos o indirectos) o déficit fiscales sustentados en endeudamiento externo y/o interno; así como a través de financiamiento monetario, opción ésta que es fuente de inflación. Si bien es cierto que este rol del gobierno ha contribuido a mejorar los indicadores de bienestar, la escasez de recursos del gobierno central, especialmente en los países en desarrollo, ha llevado a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento; de lo contrario, una contracción del financiamiento estatal (especialmente visible durante la crisis de los ochenta) conduce a una menor oferta de servicios sociales, o a una reducción en la calidad de los mismos. En cualquiera de los dos escenarios, se sacrifica el desarrollo de largo plazo en el intento de mantener el equilibrio de corto plazo. Adicionalmente a lo anterior, se cuestiona que los pobres no acceden a los servicios, así sean éstos gratuitos. Por otro lado, una provisión centralizada no provee los incentivos necesarios para buscar alternativas de mayor costo-efectividad.

La posibilidad de recuperar costos, es decir, establecer un precio diferenciado por los servicios sociales (lo que significa que cada uno pague lo que puede pagar, y no necesariamente lo que deba pagar), ha sido ampliamente desarrollada por Roth y Jiménez¹⁰. Se arguye que esto llevaría al logro simultáneo de la eficiencia y la equidad. La idea central no es dejar la determinación de los precios al libre mercado, sino el incremento selectivo de algunos pagos; entonces, se trata de una solución de "segundo mejor", pues no se está proponiendo "dejar todo al libre mercado".

Un primer conjunto de argumentos va por el lado de la eficiencia. En la medida en que los gastos reales en sectores sociales muestran una tendencia declinante (o en todo caso han aumentado a un ritmo menor que el crecimiento poblacional), los niveles de inversión en los mencionados sectores no han sido los adecuados. La recuperación de costos incrementa los recursos fiscales y permite expandir la infraestructura en aquellas áreas que presentan tasas de retorno más altas. Simultáneamente, la gratuidad de los servicios públicos genera un exceso de demanda por los mismos, observándose una disposición a pagar por ellos por parte de varios segmentos de la población¹¹.

En segundo lugar, dentro de cada sector social, los recursos no han sido asignados eficientemente, ya que usualmente reciben más recursos los sectores que presentan una menor tasa de retorno; esto es muy claro en el caso de la educación superior¹².

En tercer lugar, un aspecto clave para el logro de la eficiencia es la rendición de cuentas (*accountability*); los oferentes de un servicio social deben contar con los incentivos apropiados para minimizar los costos en la prestación. En un sistema centralizado, estos incentivos son

10. Véase Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in the Developing Countries*, Washington: The World Bank, Oxford University Press, 1987; y Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policies in the Social Sectors*, The Johns Hopkins University Press, 1987.

11. Jiménez, Emmanuel, *op. cit.*, cap. 4.

12. Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Documento de Trabajo No. 24, Lima: CIUP, 1996.

muy difíciles de implementar, puesto que están muy aislados entre sí tanto los que pagan, los que proveen el servicio, como los que lo usan.

Un segundo grupo de argumentos se vincula con la equidad; convencionalmente, la gratuidad en los servicios sociales se justifica para generalizar el acceso a los mismos, de modo que el cobro por los servicios no impida que la población de bajos ingresos pueda acceder a ellos. Esto es parte de un esquema redistributivo, pues los servicios sociales se financian con un sistema tributario progresivo. Sin embargo, los objetivos no se logran, ya que los subsidios generalizados no se distribuyen equitativamente. Los pobres no tienen el acceso esperado, pero las familias de altos ingresos sí. Esto se debe a que los costos privados implican que las restricciones de ingresos limitan la capacidad de elección, inclusive si no se cobra por los servicios.

Entonces, existen otros costos que un individuo pobre debe asumir para acceder al servicio; entre ellos destacan el costo del transporte, la compra de bienes y servicios complementarios y el costo de oportunidad que enfrenta, pues en la mayoría de los casos debe dejar de trabajar para ser sujeto del servicio social (esto es muy claro en el caso de la educación). La conclusión de lo anterior es que resulta más probable que quienes realmente se beneficien sean los sectores de ingresos medios y altos, que paradójicamente sí pueden asumir parte del pago. Puesto de otro modo, no es suficiente que el servicio sea gratuito, dado que existen otros factores que limitan el acceso real de los pobres. Esta realidad no conduce a la equidad.

Los esquemas de recuperación de costos pueden resumirse en las siguientes líneas de política¹³:

- i) Incremento de precios en algunos sectores sociales que muestran beneficios privados muy altos, y que son consumidos mayoritariamente por los grupos de altos ingresos. Esto incluye la educación

13. Jiménez, Emmanuel, *Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, The World Bank, 1990, pp. 109-136.

superior y los cuidados curativos en los centros hospitalarios urbanos.

- ii) Subsidios focalizados a los pobres. Para proteger a los pobres que consumen los servicios cuyos precios se han incrementado, los subsidios (que incluyen la gratuidad) deben estar focalizados, y ser distribuidos a partir de indicadores de ingreso o de riqueza.
- iii) Inversión de los ingresos logrados en los servicios sociales más rentables; esto implica reasignar recursos a la educación primaria y cuidados de salud básica en los sectores rurales. No se pretende cobrar por esos servicios; por el contrario, la liberación de recursos posibilitaría un aumento en el gasto.
- iv) Desarrollo de un mercado de seguros y de capitales; el acceso a la educación universitaria, por ejemplo, se lograría a través de un sistema de créditos educativos, mercado no provisto por el sector privado.
- v) Incentivo a la creación de proveedores privados, para aumentar la competencia con sus pares públicos. Esto aumentaría la eficiencia por el lado de la oferta.

8. Hacia la combinación óptima sector público/sector privado: la importancia de los aspectos institucionales

El financiamiento público puede justificarse con razones de eficiencia, es decir, ante la presencia de externalidades y fallas en los mercados de capital y de seguros, y por problemas de equidad, en el sentido de que los pobres no podrían "comprar" los servicios sociales en las cantidades adecuadas. La producción pública de los servicios o su regulación es deseable cuando los planificadores gubernamentales están en mejores condiciones de evaluar la calidad del producto o de focalizar los beneficios hacia ciertos segmentos de la población. En estos casos, el mercado privado producirá una cantidad subóptima de la calidad deseada o no la dirigirá al grupo correcto de consumidores.

cada caso, es imprescindible conocer el tipo de incentivos que enfrentan ambos sectores.

Dentro de este contexto, las propuestas de reforma de los sectores sociales enfrentan varias rigideces institucionales. En general, pese a las transformaciones económicas ocurridas en América Latina en la presente década, poco se ha avanzado en la forma como se organizan los sectores sociales, salvo excepciones como Chile¹⁷.

Tradicionalmente, los servicios sociales se han entregado a partir de una centralización extrema, subsidios generalizados, reducida participación de los beneficiarios y, en general, en la forma de monopolios públicos. Estas características se han asociado con baja calidad, desperdicio de recursos y un reducido impacto en la población beneficiaria. En este entorno es que la teoría de la elección pública sostiene que las distorsiones de este monopolio público se originan en la presencia de grupos de interés, que tienden a llevar a que las decisiones del gobierno en materia de política social los favorezcan, y no necesariamente a los grupos-objetivo. Ante ello, aparecen las nuevas propuestas de descentralización, focalización, provisión privada, etc., sugeridas por los organismos de cooperación internacional para elevar el bienestar de la población más pobre.

De este modo, el marco institucional es el resultado de esta puja distribucional, donde los grupos de interés mejor organizados ejercen presión e inclinan la balanza a su favor, es decir, desvían recursos de acuerdo con su propio interés. Un ejemplo de ello es la persistencia de subsidios generalizados en la provisión de la educación superior; en el caso peruano, muchos de los beneficiarios provienen de los estratos medios y altos¹⁸. Birdsall y James van más allá y sostienen que las reformas no se han implementado porque aparentemente no están en el propio interés de los principales actores involucrados¹⁹. Se piensa

17. Existe mucha literatura respecto al caso chileno; se sugiere revisar, Castañeda Tarsicio, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80s*, 2a. ed., Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993.

18. Revisar Parodi, Carlos, *op.cit.*

19. Birdsall, Nancy y Estelle James, *Efficiency and Equity in Social Spending, How and Why Governments Misbehave*, Working Papers 274, The World Bank, mayo 1990.

que las reformas van en contra de la equidad, pero no se cuestiona que las mismas pueden mejorar simultáneamente la eficiencia y la equidad, al menos hasta cierto grado.

En otras palabras, la posibilidad de un conflicto redistribucional aparece como un importante obstáculo en las reformas a la provisión de los servicios sociales; y el mismo determina un arreglo institucional dentro del cual actúa la política social²⁰. De este modo, la ineficiencia en la provisión de los servicios sociales es, fundamentalmente, un problema político con implicancias económicas.

Sin embargo, entender el problema sólo es el primer paso; más difícil aún es emprender las medidas para la reforma. Es obvio que la reforma busca diseñar un nuevo marco institucional con un objetivo claro: mejorar la forma en que están organizados los servicios sociales. Para hacerlo, se necesita información y conocimiento preciso de la realidad. Ahora bien, como todo cambio, sugiere la existencia de ganadores y perdedores; el costo de llevarlas a cabo puede ser alto. El diseño de la transición es clave, pues la oposición de los grupos de interés obstaculiza el cambio; más aún, ni siquiera el gobierno puede predecir que el nuevo arreglo institucional vaya a lograr los objetivos deseados. Probablemente, ésa sea la razón por la cual los gobiernos han priorizado las medidas compensatorias sobre aquellas que modifiquen profundamente la estructura institucional vigente, así como el marco general de incentivos inherente a la misma. Conseguir una burocracia eficiente no es simple, porque normalmente no cuentan con los incentivos ni con la motivación adecuada; y aquí no se hace referencia a las instancias públicas como oferentes del servicio, sino como reguladoras del mismo.

La reforma necesita apoyo político, conocimiento técnico, capacidad administrativa y difusión de los beneficios de la misma entre los pobres.

20. Estos obstáculos institucionales, vinculados a la existencia de grupos de presión, han sido analizados con detalle por Navarro, Juan Carlos, *No Man's Land. The Political Economy and the Economic Organization of Social Services in Latin America*, documento presentado en el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.

En ese sentido, es más complicada que la estabilización económica, con respecto a la cual existía consenso acerca de su aplicación, puesto que era la única forma de sentar las bases para el crecimiento. Además, experiencias de otros países brindaban el marco conceptual para realizarla. Por lo tanto, es diferente en cuanto a la motivación y a las circunstancias; no obstante, resulta una tarea impostergable, pese a las dificultades que ella supone.

VII. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

1. ¿Qué es la descentralización fiscal?

Es conveniente comenzar este capítulo con una aclaración de términos. En la mayoría de países, la descentralización de la población y de la actividad económica es un objetivo común; en esta concepción, el hecho de que un país siga una estrategia de desarrollo descentralizada no significa necesariamente que el gobierno local vaya a financiar y proveer más servicios. En algunos países, cuando se alude al término "descentralización", se hace referencia a trasladar las operaciones del gobierno central a algunas instancias de los distintos ministerios. En este capítulo se va a tratar la descentralización fiscal, que tiene como objetivo transferir responsabilidades del gobierno central a instancias locales, como las municipalidades; éstas se encuentran más cercanas a los beneficiarios directos de los programas sociales.

De esta manera, la descentralización aparece como una alternativa a un Estado caracterizado por el centralismo, el exceso de burocracia, la verticalidad de las decisiones y la estandarización de los programas gubernamentales. A este Estado se le conoce como el Estado de Bienestar, principalmente por su rol activo en satisfacer las crecientes demandas sociales.

Este modelo centralista o de un Estado super-actor en la vida económica hace crisis, por lo que la descentralización implica una redefinición del rol del gobierno. Es cierto que la descentralización y, por lo tanto, el cambio de visión respecto al diseño de las políticas sociales han sido precipitados por la crisis de los años ochenta. En esa década, la escasez de recursos y los desequilibrios macroeconómicos restringieron la capacidad redistributiva del gobierno y las oportunidades de integración social. En ese contexto, el Estado se mostró incapaz de abordar con éxito las dificultades sociales. Por ello, se origina una revisión profunda del papel del Estado en cuanto a su relación con la sociedad civil, buscándose que los mismos beneficiarios sean capaces de gestionar sus propias demandas. Sin embargo, de acuerdo con algunos

autores, la crisis sólo es expresión de un problema más profundo: el agotamiento de un modelo de sociedad, un estilo de desarrollo y un sistema de organización social¹.

El debate en torno a la descentralización fiscal está centrado en cuestiones como las siguientes: ¿qué nivel de gobierno debe proveer qué servicio?; ¿cuánta autonomía administrativa deben tener los gobiernos locales?; los ingresos de los gobiernos locales, ¿tienen consistencia con las responsabilidades de gasto que asumen?; ¿cómo debe organizarse el sector público para financiar y proveer los servicios?

En un estudio realizado por Bahl y Linn², que abarcó distintas ciudades de Brasil, Colombia, India, Indonesia, Jamaica, Kenia, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Túnez, Turquía y Zambia, se encontró que las funciones más comunes de los gobiernos locales son: protección contra incendios, limpieza pública, alumbrado, cementerios, bibliotecas y algunas responsabilidades en los servicios de salud y educación. Sin embargo, debe quedar claro que tanto el nivel central como el local, están envueltos dentro de la provisión del servicio. Lo que varía es el tipo de arreglo intergubernamental entre las diferentes instancias, así como el grado de responsabilidad asumido por cada uno. En la misma investigación, se encontró que la mayoría de los gobiernos locales tienen responsabilidad total o parcial en la provisión de infraestructura física, en particular, construcción y mantenimiento de calles, agua potable y desagüe. En contraste, los servicios telefónicos y de electricidad son responsabilidad de agencias públicas o privadas vinculadas directamente con el gobierno central. Lo que los autores consideraron como un resultado no esperado fue que la educación primaria frecuentemente era controlada por los gobiernos locales.

1. Raczyński, Dagmar y Claudia Serrano, "Política social, iniciativa local y rol de la mujer", en *Apuntes CHIPIAN* 81, Santiago de Chile: 1989.

2. Bahl, Roy y Johannes Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, Washington: 1992, cap. 2.

2. Funciones del gobierno

El sector público actúa dentro de un sistema mixto, es decir, coexiste con el sector privado; una condición previa para determinar qué se descentraliza y qué no es conocer qué funciones cumple el gobierno. Musgrave³ hace una división tripartita de las mismas del siguiente modo:

a. Función de asignación

El libre mercado no provee de forma óptima los bienes públicos; éstos se caracterizan porque los beneficios de los mismos no son apropiados únicamente por el consumidor individual (como sí ocurre con los bienes privados), sino que también están disponibles para otros consumidores. En ese sentido, son de consumo no rival. Por ejemplo, si alguna instancia toma medidas para reducir la contaminación del aire, los beneficios estarían disponibles para todos, por lo que los consumidores individuales no estarían voluntariamente dispuestos a pagar al oferente por el servicio; pues, así no lo hagan, serían beneficiarios. Como se rompe el vínculo entre productor y consumidor, el libre mercado falla y el gobierno debe intervenir, asegurando la provisión del bien o servicio.

Sin embargo, éste no es el único problema porque esto podría solucionarse a través de un sistema de impuestos, cobrándole a los consumidores que reciben el servicio. La dificultad central está en determinar cuánto para cada uno, ya que esto depende del valor que cada consumidor le otorga a los beneficios que recibe. Como el bien público está disponible para todos, ningún individuo tendrá el incentivo para, revelar sus verdaderas preferencias, dado que esperará que los demás beneficiarios lo hagan. Por lo tanto, el libre mercado falla en proveer el financiamiento adecuado para la provisión óptima del bien público.

3. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, 5a. ed., México: MacGraw Hill, 1994, cap. I.

b. Función de distribución

Si se dejara al libre mercado la distribución de ingresos, ésta dependería de las dotaciones de factores, además de la capacidad individual de generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. El problema radica en que la distribución resultante puede ajustarse o no a lo que la sociedad como un todo considera una distribución adecuada o justa.

En esas circunstancias, aparece un rol redistributivo del gobierno, a través de un sistema tributario progresivo que grave más a las familias de altos ingresos y subvencione a aquéllas de ingresos bajos. En este caso, conviene colocar sobre la balanza los costos en eficiencia, pues los impuestos desincentivan la inversión y distorsionan el sistema de asignación de recursos. Por lo tanto, se trata de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad.

c. Función de estabilización

La política macroeconómica tiene como objetivo lograr un alto nivel de empleo, estabilidad de precios, equilibrio externo y una tasa sostenida de crecimiento, compatible con el potencial de la economía. Estos objetivos no se consiguen de manera automática, sino que requieren la presencia del gobierno en el diseño de toda la estrategia. Existen dos grandes instrumentos: los monetarios y los fiscales. Entre los primeros destaca el control de la oferta monetaria, de modo compatible con los objetivos enumerados líneas atrás. Con respecto a los segundos, los impuestos y el gasto público juegan el rol más importante.

3. Principios de descentralización: ¿por qué y qué descentralizar?

Teniendo en cuenta las funciones del gobierno esbozadas en el acápite anterior, surge una pregunta obvia: ¿cuáles de estas funciones deben ser realizadas en el nivel central y cuáles a nivel local? Antes de ello, resulta conveniente insistir en que la descentralización es un proceso mediante el cual el gobierno central traspasa responsabilidades a las instancias locales, y se lleva a cabo por las ganancias potenciales

que origina en el campo de la eficiencia económica, lo que ocurre a través de las siguientes posibilidades⁴:

- i) El Estado centralizado atiende de modo uniforme las necesidades de todas las comunidades locales; sin embargo, como las preferencias de cada comunidad no son iguales, la descentralización permite una atención diferenciada de las mismas.
- ii) Acerca al oferente del servicio público con los demandantes directos, lo que origina una más efectiva rendición de cuentas (*accountability*).
- iii) Incrementa la responsabilidad fiscal de los agentes privados, dado que una parte de las decisiones de gasto y financiamiento es tomada en el nivel local.
- iv) Incentiva la competencia entre los gobiernos locales en la provisión de los servicios públicos.
- v) Es funcional a la participación ciudadana y a la consolidación de la democracia.
- vi) Aumenta la movilización de recursos porque los gobiernos locales pueden gravar más fácilmente a aquellas industrias de crecimiento más rápido; a medida que crece una comunidad local, se incrementa la base tributaria, así como la capacidad de adquirir más bienes y servicios públicos. Para el gobierno central resulta más difícil capturar este incremento en los ingresos fiscales por un problema de información, o simplemente porque resulta complejo llevarlo a cabo desde una instancia central. Más operativo es que se encargue el gobierno local, a través de licencias de funcionamiento, permisos e impuestos a la propiedad.

4. Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización y equidad: el caso de los servicios sociales en Chile*, Serie Investigación 1-84, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1995, p. 4. También se sugiere revisar Bahl, Roy y Johannes Linn, *op. cit.*, pp. 386- 388.

En lo que respecta a las funciones gubernamentales potencialmente descentralizables, existen algunas puntualizaciones importantes: en primer lugar, y con respecto a la función de **asignación**, si bien es cierto que los bienes públicos están disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente; esto lleva a la idea de bienes públicos locales. Por ejemplo, los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el ámbito nacional, mientras que la señalización adecuada de calles y la limpieza pública proveen beneficios sólo a los residentes de la localidad. Esto nos conduce a una primera aproximación: los bienes públicos nacionales deben ser provistos por el gobierno central, mientras que los bienes públicos locales deben ser suministrados por la instancia local.

En este contexto se enmarca el teorema de descentralización de Wallace Oates, que establece que cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que cubra la menor área geográfica, sujeto a que internalice los beneficios y costos de tal provisión. De este modo, los bienes públicos locales se caracterizan por la limitación espacial de la incidencia del beneficio, por lo que los beneficios están limitados a los residentes de la comunidad local; desde esa óptica, son candidatos claros a la descentralización.

Llevando esto a la práctica, ¿cómo se revelaría la demanda por esos bienes públicos locales? En 1956, Charles Tiebout absolvió esta duda, al sostener que la revelación de las preferencias espaciales se produciría a medida que los individuos migran hacia aquellas comunidades cuya oferta de bienes públicos les atraiga más. El modelo de Tiebout incorpora la movilidad del contribuyente, pues éste "vota con sus pies", migrando hacia aquella comunidad en la que va a recibir mayores beneficios por los impuestos que paga. El aporte más importante para el diseño de la estrategia descentralizadora radica en que demuestra que las fuerzas del mercado siempre están presentes y afectan la distribución espacial de la actividad económica. Nótese que independientemente de la política de descentralización adoptada por el gobierno, este proceso autónomo de redistribución espacial o geográfica de la población es un hecho real⁵. Entonces, cuando se efectúa un

5. Banco Interamericano de Desarrollo, "La descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", en *Informe BID 1994*, pp. 182-183.

proceso de descentralización debe definirse previamente si se va a acompañar a las fuerzas del mercado o si se va a ir en contra de ellas, y en qué grado.

Esta visión de la descentralización no está exenta de críticas; un autor que visualiza los peligros potenciales de un proceso descentralizador en lo que respecta a la eficiencia que ella promueve es Prud'homme, quien basa su posición crítica en los siguientes argumentos⁶:

- i) El modelo basa el logro de la eficiencia sólo en consideraciones de demanda, pues se asume que la ventaja de la descentralización está en que atiende diferenciadamente las preferencias de cada comunidad. Ignora la eficiencia por el lado de la oferta.
- ii) Se asume que las diferencias entre las comunidades se dan en gustos y preferencias, cuando en realidad la diferencia está en ingresos (que ciertamente explicarían las preferencias). En muchos países en desarrollo, el problema no está en revelar las distintas preferencias entre las comunidades, sino en satisfacer las necesidades básicas, que sí son conocidas.
- iii) El modelo supone que los miembros de la comunidad local (contribuyentes potenciales) expresan sus preferencias a través de la votación. Prud'homme sostiene que en los países en desarrollo el voto democrático se basa en lealtades personales o partidarias.
- iv) Del mismo modo, se asume que las autoridades locales elegidas van a satisfacer las preferencias, que han sido reveladas a través de la votación. El problema es que normalmente no hay consistencia entre las promesas electorales y los recursos disponibles. Muchas autoridades locales electas sienten que ya cumplieron con su partido político por el simple hecho de haber sido electos, y no perciben que con quien tienen que cumplir es con el electorado.

6. Prud'homme, Rémy, "The Dangers of Decentralization", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, No. 2, 1995, pp. 201-220.

v) Aun cuando se dé que las autoridades locales quieran cumplir con sus promesas y, además, cuenten con los recursos para hacerlo, puede existir una red burocrática que no tenga los incentivos para aplicar eficientemente las medidas. La descentralización no sólo transfiere recursos a la autoridad local, sino también a su burocracia, por lo que el proceso puede estar acompañado de una mayor corrupción.

Si bien es cierto que estos argumentos pueden ser válidos, también es relevante comentar que los mismos pueden verse aun más acentuados en el caso de un modelo centralizador. Debe entenderse a la descentralización como un proceso que transforma las relaciones y las responsabilidades entre el Estado y la comunidad local. Esto no significa que el gobierno deje de lado su rol "vigilante", porque como todo proceso éste tiene una connotación de largo plazo.

En segundo lugar, la función de redistribución del gobierno está vinculada con la búsqueda de equidad en la distribución. Ésta debe recaer en el nivel central, porque si se dejara dicha labor a las comunidades locales, aquellas que ofrezcan programas más generosos de redistribución atraerían a pobres de otras zonas, e inducirían a una emigración de los ricos, que justamente son los que financian los programas. Ante esto, surgiría un problema serio de financiamiento⁷. Inclusive este fenómeno podría incrementar las disparidades regionales, pues se generaría un círculo vicioso en el sentido siguiente: como las comunidades ricas tienen una base tributaria mayor, ofrecen más y mejores bienes públicos locales. Los inversionistas preferirán estas comunidades, ampliándose así aun más la base tributaria. Las comunidades ricas se harían más ricas, y las pobres más pobres; salvo que el gobierno central establezca un sistema de transferencias de las primeras a las segundas. Un ejemplo de esta medida, es el Fondo Común Municipal en Chile⁸.

7. Un modelo analítico al respecto ha sido desarrollado por Epple, D. y T. Romer, "Mobility and Redistribution", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, No. 4, 1991.

8. Ver Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*

El financiamiento de la labor del gobierno debe tener consistencia con la división territorial de la función pública; por ello, la provisión de bienes públicos nacionales y la función redistributiva deben financiarse con fondos generales del gobierno central. Por otro lado, la producción de bienes públicos locales, así como las demás funciones del gobierno local, debe financiarse con impuestos locales.

En tercer lugar, la responsabilidad de la función de **estabilización** debe recaer en el nivel central; por ejemplo, si las comunidades locales tuvieran capacidad de crear dinero, lo más probable es que se genere inflación. Además, las comunidades no son islas, sino que los mercados están fuertemente interrelacionados. Así, las autoridades locales no tendrían los incentivos para llevar a cabo la función de estabilización. Esto ocurre porque la estabilización tiene características de bien público; si un gobierno local tuviera la capacidad de hacerla, asumiría los costos políticos de la misma, recibiendo sólo parte de los beneficios. Las comunidades locales son mucho más "abiertas" que las economías nacionales.

Como conclusión de lo anterior, el principal rol de los gobiernos locales está en la función de **asignación**; esto es, la decisión de cuánto gastar en cada servicio y cómo financiar esos gastos. La cercanía del gobierno local con los residentes de la jurisdicción posibilita conocer mejor las preferencias por servicios públicos, así como también definir con mayor información los impuestos y las tarifas a colocarse y los mecanismos de recaudación. El grado de la descentralización dependerá de la comparación entre las ganancias en eficiencia de la misma y las ventajas resultantes de un gobierno central con mayor discreción en el diseño de la política fiscal.

Esto no significa que los gobiernos locales no desempeñen ningún rol; ellos deben incrementar la eficacia de los programas nacionales. Esto lleva a la necesidad de una estrecha colaboración entre la instancia central y la local: el nivel central determina la política nacional de redistribución, mientras que la comunidad local se encarga de su aplicación. De esta manera, se avanzaría en el logro simultáneo de la eficiencia y la equidad.

La teoría económica no proporciona una receta única sobre cuál sería una descentralización fiscal óptima o, puesto de otro modo, ¿cuál es la mejor división de responsabilidades fiscales entre la instancia local y la central? Esto porque "lo mejor" varía de país a país, y está condicionado por factores históricos, institucionales y políticos. La economía sólo sugiere qué tipo de consideraciones son relevantes en el diseño de la estructura fiscal, pues lo que es óptimo para un país puede no serlo para otro. Lo que sí es cierto es que la descentralización fiscal acompaña al desarrollo económico; el desarrollo estimula la demanda por servicios provistos por los gobiernos locales y, además, amplía la base tributaria. La implicancia de lo anterior es que las políticas en favor de la descentralización son más efectivas en países de ingresos medios y altos.

4. La estructura de un gobierno local

La organización de la estructura de un gobierno gira en torno a dos extremos: la centralización completa (existe un gobierno central) y la descentralización absoluta (no existe un gobierno central). No existen ejemplos del segundo caso⁹, ya que la mayoría de países se ubica en algún punto intermedio, con distintos grados de descentralización. Varían en cuanto a la capacidad del gobierno local de aumentar sus ingresos, a la responsabilidad en el gasto y a la autonomía local para decidir la mezcla y el nivel de servicios producidos. Algunos gobiernos locales tienen mayor responsabilidad en el gasto que otros; del mismo modo, algunos de ellos tienen más poder para colocar impuestos; unos pueden endeudarse y otros no; y así sucesivamente.

Para diseñar un marco analítico dentro del cual pueda estudiarse la "autonomía local", es necesario establecer un arreglo institucional intergubernamental; éste incluye determinar los niveles de gobierno y definir, formalmente, no sólo las relaciones entre estos niveles, sino el grado de autonomía asociado a cada uno de ellos.

9. Bahl, Roy y Johannes Linn, *op. cit.*, p. 394.

En los países en desarrollo existen, básicamente, dos modelos de arreglos intergubernamentales. Bajo un sistema unitario, los gobiernos locales son definidos por el nivel central, así como también la capacidad fiscal de los mismos. En un sistema federal, los poderes y las responsabilidades de los gobiernos locales están definidos constitucionalmente; gozando, por lo tanto, de cierto grado de poder fiscal; éste es el caso de Brasil y Nigeria. La discusión central-local tiende a estar centrada en la asignación de recursos fiscales y en el deseo de los gobiernos locales de contar con más autonomía en la provisión de servicios.

Dos gobiernos locales pueden gastar el mismo monto, pero esto no significa que necesariamente tengan el mismo grado de autonomía en sus decisiones fiscales. El punto central no es el monto del gasto, sino el nivel de discreción que el gobierno local tiene sobre su presupuesto. Es evidente que, para elevar sus tasas impositivas o para crear nuevos impuestos, la autoridad local está limitada en todos los países en desarrollo. Normalmente es el gobierno central quien coloca los límites, ocurriendo lo mismo con los demás servicios. También (Hiede suceder que algunas leyes municipales tengan que ser aprobarlas por los niveles más altos del gobierno, y otras no.

5. El financiamiento de la descentralización

Una de las principales dificultades instrumentales que enfrenta un proceso de descentralización es el financiamiento. Luego que el gobierno central define qué actividades le corresponden a cada instancia local, debe diseñar un mecanismo adecuado de financiamiento.

En la medida en que las administraciones subnacionales no pueden financiarse completamente con recursos propios, es imprescindible una adecuación temporal entre la autonomía administrativa y la fiscal; dicho de otro modo, de nada sirve la independencia en la toma de decisiones de la instancia local si no tiene los recursos suficientes para desarrollar las funciones que le han sido asignadas. De acuerdo con algunos autores¹⁰, la independencia sólo es posible si la instancia local se

10. Por ejemplo: Rufián Lizana, Dolores, "El financiamiento en los procesos de descentralización", en Revista de la CEPAL 50, Santiago de Chile: 1993, pp. 109-126.

financia con recursos propios y/o con recursos transferidos no condicionados y predecibles. Es por ello que un entorno de crecimiento económico, que supone la existencia de más recursos, constituye un marco más conducente a un proceso descentralizador. También es cierto que la ausencia de un condicionamiento va en desmedro de un sistema de incentivos que provoque que la administración subnacional actúe con eficiencia.

Estas razones originan que no exista un modelo óptimo de descentralización, sino que éste dependa de cada país; por ello es que existen muchas fórmulas diferentes. La diferenciación entre autonomía administrativa y fiscal es clara: mientras que la primera se refiere a lo que la instancia local puede hacer, la segunda implica que los entes descentralizados son autónomos en la decisión de qué tributos imponen en su localidad. Es claro que, de no existir correspondencia entre ambos tipos de autonomía, la descentralización está irremediabilmente condenada al fracaso.

Un tema vinculado con la discusión anterior es la consideración de la situación inicial. Si en ese momento existen entes descentralizados (como ocurre en organizaciones federales, como Brasil), éstos ya tienen organizada su propia hacienda, en torno a la cual puede constituirse el nuevo sistema de financiamiento. Aquí, gradualmente, se sustituye la financiación basada en recursos del Estado por tributos colocados a los miembros de la comunidad, ingresos que son administrados autónomamente por la instancia subnacional, que sería responsable de su uso ante los individuos que son parte de la comunidad.

Al contrario, si recién se inicia un proceso descentralizador, debe crearse en las instancias locales un sistema propio de recaudación tributaria. Esto supone, en concordancia con la autonomía administrativa, la existencia de una capacidad adecuada de gestión, especialmente en trabajadores calificados e identificados con la comunidad, para que la mencionada instancia pueda asumir las competencias transferidas.

La administración subnacional cuenta con tres fuentes de financiamiento: los tributos propios, la participación en lo recaudado por el gobierno central, y las subvenciones o transferencias del ente central.

Porcentualmente, por lo general, la primera de las fuentes es la más reducida. Esto origina una dependencia fiscal que debe diseñarse cuidadosamente porque, de lo contrario, las instancias locales se acostumbran a esos recursos y no asumen el costo político de colocar nuevos tributos; y, además, se pone en riesgo la autonomía administrativa, pues surge una condicionalidad impuesta por el gobierno central para transferir los recursos. En situaciones de crisis fiscal, estos recursos disminuyen, por lo que conforme madura la descentralización debe recomponerse la composición de los ingresos, incrementándose los recursos propios.

Por otro lado, como la descentralización no sólo tiene como objetivo la eficiencia, sino también la equidad, un elemento crítico es la distribución de ingresos entre los distintos municipios¹¹. Existen municipios ricos y pobres, por lo que la capacidad de generar recursos propios es distinta; entonces, a menos que el gobierno central compense estas diferencias a través de transferencias, no podría lograrse el objetivo de equidad. En el caso chileno, esta disparidad de ingresos entre municipios ha sido resuelta a través de la creación del Fondo Común Municipal. Esta instancia redistribuye ingresos de los municipios más ricos a los más pobres, de modo que se sitúe a todos en igualdad de condiciones.

En el estudio realizado por Larrañaga¹², se ordenaron a los municipios con más de 10,000 habitantes de acuerdo con deciles según ingreso propio per cápita. Se encontró que la distribución de ingresos antes de la acción del Fondo Común Municipal era desigual: los municipios correspondientes al decil más rico generaban siete veces más ingresos que los más pobres; esta desigualdad disminuye a dos luego de la acción del Fondo. Este fondo fue creado en 1981 con 55% de los ingresos del impuesto sobre los bienes raíces¹³, distribuyéndose del siguiente modo: 25% en proporción directa al número de terrenos exentos del impuesto sobre bienes raíces, 25% en proporción directa al número de habitantes

11. Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*, pp. 13-19.

12. *Ibid.*

13. Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993, pp. 295-296.

del área de la municipalidad y 50% en proporción inversa a los ingresos propios de las municipalidades. Aquéllas con mayores recursos no reciben estos ingresos.

6. Impuestos y transferencias intergubernamentales

Dentro de los procesos de descentralización, la división de fuentes de ingresos entre el nivel central y el nivel local adquiere singular importancia. Si el objetivo es que los gobiernos locales tengan un rol más significativo en el desarrollo económico, deben generar un flujo creciente de ingresos. Entonces, la asignación de fuentes de recursos (impuestos, transferencias, etc.) está en función de las atribuciones que los gobiernos locales tengan en materia de gastos. Por ejemplo, los servicios públicos locales, como el suministro de agua potable y el servicio telefónico, deben financiarse con cargos cobrados a los usuarios. Otros servicios locales, como la administración, el control del tránsito y los parques tendrían que ser financiados con impuestos locales; no sólo porque los residentes reciben directamente el beneficio, sino para posibilitar que el electorado esté políticamente involucrado en el proceso.

En general, criterios de equidad (consistencia entre ingresos y necesidades de gasto) y eficiencia (minimización de costos) sugieren los siguientes principios en materia de asignación de impuestos¹⁴:

- i) Los impuestos progresivos, de carácter redistributivo, deben recaer en el nivel central.
- ii) Los impuestos vinculados a la estabilización económica deben ser de responsabilidad del gobierno central.
- iii) Los impuestos aplicados a factores inmóviles, como la propiedad, deben ser implementados por el nivel local, mientras que aquéllos relacionados con factores móviles, como el trabajo, por el nivel central.

14. Ver Shah, Anwar, *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*, Working Papers No. 726, The World Bank, 1991, p. 13.

A partir de lo anterior, puede intuirse que los impuestos a la propiedad representan la fuente de ingresos más importante del gobierno local. Convencionalmente existen tres formas de impuestos a la propiedad: a partir del valor anual de la propiedad, en función del valor del terreno o dependiendo de la ubicación de la propiedad. Cada uno de ellos presenta ventajas y desventajas¹⁵.

Las dificultades aparecen cuando al gobierno local le resulta imposible, a pesar de los impuestos recaudados, financiar los programas que le han sido asignados. A esto se le llama "desequilibrio vertical" y proporciona el sustento para las transferencias y las subvenciones intergubernamentales. En esta opción, el gobierno central complementa los fondos del gobierno local; pero, dependiendo de la forma en que sean estructurados, la instancia local verá incrementada o mermada su autonomía. Por lo tanto, cualquier sistema tendrá ventajas y desventajas.

El objetivo general de las transferencias es igualar la capacidad fiscal entre los distintos gobiernos locales, de manera que se ofrezcan los mismos servicios públicos a todos los ciudadanos. Esto se llama equidad fiscal horizontal.

Las transferencias pueden agruparse en dos categorías: no selectivas o selectivas. En el caso de las primeras, el gobierno central transfiere fondos sin que estén vinculados a un propósito de gasto específico. Esto suele darse cuando el gobierno central desea subsidiar actividades que, en opinión del mismo, tienen alta prioridad; de este modo, se estimula la capacidad de gasto del gobierno local. No obstante, el riesgo que implican es que disminuyen el incentivo al gobierno local para utilizar eficientemente su propia base tributaria. Por otro lado, la ventaja es que incrementa la flexibilidad para que la comunidad local pueda lograr sus propios objetivos, pues aumenta los recursos disponibles sin condicionarlos a un gasto específico. Otra dificultad asociada a este esquema y, en general, a todas las transferencias es, ¿quién determina el monto a ser transferido?, ¿el gobierno local,

15. Para una revisión detallada, ver Bahl, Roy y Johannes Linn, *op. cit.*, caps. 4-6.

el central o el fruto de una negociación entre ambos? Este punto es muy controversial y no existe un arreglo óptimo para llevarlo a cabo.

En la opción de las transferencias selectivas, los fondos deben ser gastados en un propósito específico; también se denominan *cost-sharing programs*. A pesar de que tienen un objetivo claro, es posible que se incremente la capacidad de gasto en otros bienes y servicios públicos, ya que se alteran los precios relativos¹⁶.

Desde el punto de vista del análisis económico, las transferencias intergubernamentales están justificadas por las siguientes razones:

- i) Incrementan la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Corrigen las ineficiencias que surgen por las externalidades interjurisdiccionales, que aparecen cuando los beneficios de un bien o servicio local se extienden más allá de la localidad, beneficiando a aquellos que no han contribuido con los costos. Por ejemplo, si existen diferencias en la calidad de los servicios educativos entre dos localidades relativamente cercanas, algunos estudiantes migrarán de una a otra; lo mismo ocurrirá con residentes de una localidad que llegan a otra y aprovechan el mejor servicio público (un ejemplo es el servicio de la atención primaria de salud). Esto lleva a que la comunidad local subproviene el servicio; entonces, el monto transferido por el gobierno central debe ser consistente con el grado de efectos externos sobre las comunidades vecinas.
- ii) Desbalances fiscales originados en la falta de recursos del gobierno local para satisfacer sus necesidades de gasto.
- iii) Aseguran un estándar mínimo de los servicios ofrecidos en programas sociales, como educación y salud; estas transferencias deben ser selectivas y estar vinculadas al logro de ciertos niveles mínimos de calidad en el servicio público. Aquí no se recomiendan transferencias no selectivas, puesto que no se tiene la certeza del destino de las

16. Shah, Anwar, *op. cit.*, p. 26.

mismas, ni de la eficiencia en su uso. La búsqueda de la equidad es evidente en esta justificación.

- iv) Las localidades tienen, entre otras características, una dotación distinta de recursos naturales, diferentes niveles promedio de ingresos y estructuras de edades de la población disímiles. Estas características inducen a que algunas comunidades tengan una base tributaria mayor, lo que incentiva un proceso migratorio hacia las mismas. Esta disparidad entre localidades tiene que ser tomada en cuenta determinándose así mayores transferencias a las comunidades peor dotadas, lo que posibilita mayor eficiencia y equidad.

Un último punto cuestiona si el sistema de transferencias fortalece o debilita la autonomía local en las decisiones fiscales. Por ejemplo, una comunidad local puede incrementar sus fuentes de ingresos, aumentando un impuesto local, sin perder autonomía. Intuitivamente, una transferencia por el mismo monto disminuiría su autonomía; sin embargo, esto no se puede generalizar, pues depende de la estructura del sistema de transferencias. En un extremo, el gobierno local no determina la tasa impositiva aplicable a su comunidad, pero sí recibe el monto recaudado; aquí no se debilita la autonomía local.

En torno a esta idea, podría sostenerse que las transferencias no selectivas dejan mayor discreción a la comunidad local, en relación a aquellas vinculadas a un propósito específico de gasto; no obstante, hay que tener en cuenta el costo en eficiencia e incertidumbre con respecto al uso del fondo. La conclusión es que no existe un sistema óptimo de transferencias; el diseño del mismo está en función de factores institucionales, históricos, políticos, geográficos y culturales, aparte de la visión del desarrollo del gobierno de turno.

7. Conclusiones tentativas

Pueden extraerse de este capítulo las siguientes conclusiones:

- i) El grado de descentralización fiscal depende del equilibrio que se desee mantener entre la flexibilidad que requiere el gobierno central para lograr sus objetivos macroeconómicos, y las ganancias en

eficiencia en la provisión de servicios públicos, como resultado de la descentralización.

- ii) Los gobiernos locales necesitan cierto grado de autonomía para lograr una descentralización exitosa.
- iii) Las transferencias intergubernamentales son un componente de la descentralización fiscal. Deben diseñarse de modo que no desincentiven al gobierno local de usar impuestos y cobros a los usuarios por bienes y servicios públicos de naturaleza local.
- iv) Las fuentes de financiamiento dependen de las responsabilidades de gasto asignadas.
- v) No existe una estructura óptima de gobierno local. Su estructura debe ser funcional a los objetivos que el gobierno central desea lograr.

VIII. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. ¿Por qué evaluar las políticas sociales?

En la medida en que los recursos disponibles para alcanzar objetivos sociales son escasos, es fundamental que los programas sociales logren las metas para las cuales fueron diseñados. En los países en desarrollo, en los cuales la escasez de recursos es incluso más pronunciada, no puede ocurrir un despilfarro de los mismos; más aún si las demandas sociales van en aumento. Aquellos programas que no logran un uso óptimo de los recursos deben ser modificados para mejorar su funcionamiento o, en el extremo, deben ser reemplazados por otros. Por lo tanto, la evaluación de los programas sociales es un requisito indispensable que debe estar presente como parte integrante de los programas; inclusive, los organismos de cooperación internacional condicionan el otorgamiento de más fondos a una evaluación del uso de los mismos.

Por lo tanto, la falta de evaluaciones de los proyectos sociales restringe la capacidad de los países en desarrollo no sólo de mejorar los programas en funcionamiento y de implementar otros, sino también de mostrar los logros positivos de los mismos y, con ello, aumentar el soporte político de los gobiernos de turno. En este contexto, la evaluación permite analizar tanto la eficiencia (análisis costo-efectividad) como la eficacia (análisis de impacto) de un programa social.

Es obvio que cuando se diseña cualquier programa social, se espera que funcione adecuadamente; pero, ¿es esto cierto? ¿tienen los programas sociales el impacto esperado? Si la respuesta fuera negativa, ¿por qué?, ¿justifica el programa los recursos asignados a él? Para responder estas preguntas, se necesita de un marco general de evaluación, comparando los beneficios de los programas con los costos incurridos; esto lleva a optar por la alternativa más eficiente, es decir, actúa como una herramienta para tomar la mejor decisión.

Un problema muy común es la convicción de que siempre los programas sociales dejan beneficios, aunque éstos no sean los mayores

posibles. Se asume implícitamente que al existir una oferta, siempre habrá impacto y que éste se elevará junto con ella. La dificultad es que esta relación no siempre es lineal, dado que puede ocurrir que el impacto aparezca sólo cuando se excede cierto límite de provisión de bienes o servicios. Por ejemplo, en la evaluación de un programa de comedores escolares en Santiago de Chile se comprobó que éste comenzaba a tener efecto cuando la ración entregada era superior a las 770 calorías diarias por comensal, lo que sólo sucedía en el 17% de las escuelas vinculadas al programa. Cuando las raciones entregadas eran menores, simplemente se estaban dilapidando los recursos¹.

Otro ejemplo resulta ilustrativo. Durante períodos de larga recesión, el gobierno de Estados Unidos provee a los trabajadores desempleados de una compensación extra. Una evaluación del impacto de este programa de compensación de emergencia, llevada a cabo a fines de los setenta, encontró que muchos de los trabajadores no recibían el dinero sino hasta que la economía comenzaba a recuperarse. Luego de esta evaluación, a inicios de los ochenta, se acordó modificar las reglas de distribución del dinero; la evaluación del "programa modificado" mostró que la ayuda efectivamente estaba llegando a quienes realmente lo requerían².

Al respecto, en América Latina, la situación es más compleja; la mayoría de las políticas y los programas sociales no son objeto de evaluación alguna; y en los casos en que ésta se ha aplicado, la manera de hacerlo no satisface plenamente los requisitos de una investigación profesional. Normalmente se comparan las metas propuestas en los programas con lo efectivamente alcanzado, brindándose luego una explicación sobre las discrepancias observadas. Así, no se pone énfasis en los impactos de los programas, sino en la carga de trabajo y en el número de actividades realizadas³.

1. Cohén, Ernesto y Rolando Franco, "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", en *Revista de la CEPAL* 47, Santiago de Chile: 1992, pp. 177-178.

2. Baldwin Grossman, Jean, "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, No. 2, 1994, p. 159.

3. Sulbrandt, José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza: un tema imposterizable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México: Fondo de Cultura Económica,

2. Aspectos conceptuales de la evaluación

La evaluación se define como el examen sistemático y riguroso, a partir de criterios específicos, de los logros obtenidos por una política o programa social gubernamental en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados sobre los grupos sociales beneficiarios⁴.

Tradicionalmente, se ha considerado a la evaluación como la última etapa del ciclo de la política social; de este modo, la evaluación permite conocer el grado de cumplimiento de las metas de un programa, explicar *expost* las discrepancias entre los objetivos propuestos y los realmente obtenidos y, finalmente, asignar responsabilidades a los distintos funcionarios responsables del programa. A esta visión tradicional, se opone aquella que considera a la evaluación como un instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, rediseñándolos o reemplazándolos por alternativas más eficientes; en ese sentido, es una condición para diseñar mejores programas. En su visión moderna, la evaluación es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos⁵.

Es importante aclarar una confusión semántica; en este capítulo se hace referencia a la evaluación de proyectos sociales y no a la evaluación social de proyectos. En este último caso, se hace referencia al ámbito nacional que define el marco en el que se realiza la evaluación; en la evaluación de proyectos sociales se sigue una "lógica de proyectos", es decir, se alude a la condición social del objeto de análisis (el proyecto).

En general, la evaluación de proyectos sociales debe tener las siguientes características:

1993, pp. 309-350.

4. *Ibid.*, p. 312.

5. Cohén, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, 2a. ed., México: Siglo XXI de España Editores S.A., 1993, p. 77.

- i) Debe ser objetiva, para lo cual se usarán procedimientos que eviten que ideas preconcebidas, así como distintos intereses, afecten el resultado de la evaluación.
- ii) La información debe ser suficiente, lo que no necesariamente implica que deba ser completa. Debe lograrse un balance adecuado entre lo ideal y lo factible, dado que la escasez de recursos impone restricciones presupuestarias.
- iii) Los resultados deben tener **validez**, lo que significa que los instrumentos usados midan realmente lo que se pretende medir.
- iv) La información debe ser **confiable** en dos sentidos: por un lado, los resultados no deben variar en función del evaluador; y, por otro, debe tener la calidad suficiente para que sea útil.
- v) Debe distinguirse del seguimiento o monitoreo; este último es el examen continuo o periódico, efectuado por la instancia pertinente, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con el seguimiento se asegura el cumplimiento de la entrega de insumos, los calendarios de trabajo y el logro de los objetivos propuestos de acuerdo con las metas establecidas. Por lo tanto, mientras que el monitoreo es una actividad administrativa que se desarrolla durante el período de ejecución y operación, la evaluación puede llevarse a cabo antes, durante la implementación o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto.

3. Tipos de evaluación

3.1 En función del momento en que se realiza

a. Evaluación *Ex ante*

Proporciona criterios para decidir si un proyecto debe implementarse o no. Adicionalmente, ordena los proyectos de acuerdo con su

eficiencia para alcanzar las metas propuestas. Aquí son útiles el análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad; sin embargo, el segundo es más adecuado para evaluar proyectos sociales, como se verá más adelante.

b. Evaluación *Expost*

Aquí cabe una diferenciación entre los proyectos ya iniciados y aquellos que ya han concluido. En los primeros (proyectos en ejecución) se decide a un nivel cualitativo si se debe continuar con el proyecto o no. Luego, si se decide proseguir con el proyecto, se incorpora la dimensión cuantitativa, lo que supone dos alternativas: mantener la formulación original o introducir modificaciones.

Para el caso de proyectos ya concluidos, la dimensión cualitativa implica definir si se deben seguir implementando proyectos de este tipo (si los beneficios excedieron a los costos) o no. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, nuevamente aparecen dos opciones: utilizar la misma formulación para proyectos futuros o reformularlos para lograr una asignación más eficiente de recursos.

Como en la evaluación *expost* la dimensión temporal es crucial, puede hacerse referencia a una evaluación de procesos (cuando se realiza durante la ejecución del proyecto) o a una evaluación terminal (cuando el proyecto ha terminado).

La evaluación de procesos, también llamada evaluación continua, determina en qué medida los componentes de un proyecto son funcionales o no a los objetivos perseguidos. Como se realiza durante la operación, puede afectar a la organización y a las operaciones. Tiene como objetivo detectar las fuentes de ineficiencia para disminuir los costos asociados a las mismas. Por lo tanto, mide la eficiencia con que funciona el proyecto.

La evaluación terminal o evaluación de impacto mide hasta qué punto el proyecto logró sus metas, y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos). En ese sentido "mira hacia atrás", concluyendo si el proyecto funcionó o no.

Un ejemplo puede aclarar mejor las diferencias. Supongamos que se desea evaluar un proyecto nutricional⁶. La evaluación de procesos posibilita aumentar la eficiencia, mediante una selección más adecuada de los beneficiarios y mejorando los sistemas de adquisición, distribución y oferta de alimentos. Pero no dice nada sobre si las correcciones mencionadas disminuyen la desnutrición de la población-objetivo. Por su parte, la evaluación de impactos establece en qué medida el proyecto logra mejorar la situación nutricional de aquellos para los que fue diseñado, es decir, evalúa la eficacia, pero no la eficiencia.

3.2 En función de quién realiza la evaluación

a. Evaluación externa

La evaluación externa es desarrollada por individuos que no pertenecen a la organización que realiza el proyecto. La ventaja del observador externo está en su objetividad y en la posibilidad que tiene de comparar el proyecto con otras experiencias similares en las que ha participado. La desventaja está en su falta de conocimiento sobre aspectos específicos del proyecto en cuestión.

b. Evaluación interna

La evaluación interna es llevada a cabo por la misma instancia que organiza y ejecuta el proyecto. Su ventaja sobre la evaluación externa es que en este último caso se aduce que los "evaluados se ponen a la defensiva", proporcionando sólo información parcial, dado que la perciben como "un examen de su actuación personal". Sin embargo, también existen argumentos contrarios a la evaluación interna, destacando, entre ellos, la falta de objetividad, dado que la misma instancia sería juez y parte. Se arguye que es muy difícil que se pueda analizar el proyecto de una manera independiente e imparcial. Además, no impide que surjan conflictos entre los distintos actores, es decir, "todos se echan la culpa entre sí". Esto impediría un intercambio positivo de experiencias que logre mejorar el proyecto.

6. *Ibid.*, p. 120.

c. Evaluación mixta

La evaluación mixta busca superar las dificultades anteriores, contactando a los evaluadores externos con los miembros del proyecto a evaluar. No obstante, una crítica que se hace a la evaluación mixta es que puede surgir un conflicto de intereses.

d. Evaluación participativa

En los tres tipos de evaluación mencionada se omite a la población beneficiaria. Este defecto pretende ser cubierto por la evaluación participativa, que tiene como objetivo minimizar la distancia existente entre el evaluador y los beneficiarios. Es usada para proyectos de pequeña escala, que requieren una respuesta positiva e inmediata del grupo-objetivo. Se trata de acciones políticas orientadas a promover la organización y la movilización de los sujetos de la política social. De este modo, en la evaluación también participa la comunidad, ya que ésta tiene un rol preponderante en varias etapas de la ejecución del proyecto.

4. Mecanismos de evaluación

Los proyectos sociales pueden evaluarse siguiendo distintas metodologías, las cuales presentan diversas ventajas y desventajas. A continuación se describirán someramente las siguientes metodologías: el análisis costo-beneficio (ACB), el análisis costo-electividad (ACE), el análisis de impacto (ADI) y el análisis costo-impacto (ACI).

4.1 El análisis costo-beneficio (ACB)

Los proyectos, sean éstos sociales o no, generan beneficios y costos; cuando ambos pueden traducirse en unidades monetarias, la evaluación se realiza a partir del ACB. La idea es extremadamente sencilla: se comparan los beneficios y los costos de un proyecto; si los primeros exceden a los segundos, se acepta el proyecto; de lo contrario, se rechaza. Si existen distintas alternativas para lograr el mismo objetivo, el ACB permite ordenar diferentes proyectos, sugiriéndose aquél con un ACB mayor.

A su vez, la evaluación puede ser privada o social. En la primera, se considera a una unidad económica concreta, valorándose los costos y los beneficios a precios de mercado. En la evaluación social se mide la contribución a la sociedad de distintos proyectos que suponen una inversión en algún sector económico; y los beneficios y los costos se valoran a los llamados precios de eficiencia o precios sociales.

Finalmente, el ACB no es muy recomendable para evaluar proyectos sociales, ya que no permite apreciar el grado en el que los proyectos alcanzan sus objetivos; adicionalmente, persiste la dificultad de expresar los beneficios en unidades monetarias.

4.2 El análisis costo-efectividad

El análisis costo-efectividad compara los costos monetarios con la posibilidad de alcanzar más eficaz y eficientemente objetivos que no pueden expresarse en unidades monetarias (evaluación *ex ante*), así como también permite establecer la diferencia de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos (evaluación *ex post*).

No toma en cuenta a los objetivos del proyecto. Acepta que ellos son el fruto de una decisión exógena (en muchos casos política) y busca asegurar que sean alcanzados al menor costo; esto significa encontrar la manera óptima de asignar los recursos disponibles para lograr el mayor número de unidades de resultado. Para lograrlo, compara el grado de eficiencia relativa, ya sea de proyectos distintos que persiguen iguales objetivos o de diversas opciones para un mismo proyecto. Se deduce que un requisito básico es que las opciones sean comparables entre sí, es decir, que estén dirigidas a la misma población-objetivo y que los bienes o servicios generados puedan equipararse en calidad y cantidad.

En la medida en que el objetivo del ACE es la búsqueda de la eficiencia, pretende descubrir dificultades en la programación, administración y control. Sin embargo, resulta complicado generalizar los resultados de este tipo de análisis, pues han de tenerse en cuenta las economías y las deseconomías de escala derivadas de la expansión de los proyectos.

4.3 El análisis de impacto (ADI)

La evaluación del impacto intenta estudiar los efectos que se hayan producido en una población-objetivo, como consecuencia de la ejecución de ciertas políticas o programas. En otras palabras, busca establecer si los resultados finales esperados efectivamente se han logrado. Por lo tanto, se trata de identificar en qué medida han cambiado las condiciones del grupo objetivo como consecuencia del programa; desde esta óptica evalúa la eficacia de un proyecto. Todo esto supone identificar previamente las metas a lograr, e implementar adecuadamente el programa.

Idealmente, evaluar los impactos implica una medición directa de los resultados. No obstante, esto puede ser muy costoso, por lo que se aconseja optar por una medición indirecta, que se aproxime a la directa. Estas medidas indirectas se llaman indicadores.

El origen del ADI es que existen factores ajenos al proyecto mismo que pueden impedir que se logren las metas deseadas. El ADI busca evaluar si la transformación de la realidad efectivamente ha ocurrido. Así, debe definirse una situación inicial y otra final.

Antes de continuar, conviene resaltar que el ADI es una condición necesaria pero no suficiente para evaluar proyectos sociales. Dado que sólo considera la eficacia en el logro, no toma en cuenta los costos incurridos, es decir, la eficiencia. Esto es equivalente a asumir que los recursos son ilimitados.

Ahora bien, para averiguar si efectivamente los impactos logrados se deben al proyecto o son consecuencia de otros factores, se utilizan técnicas experimentales y cuasi experimentales, que permiten establecer una relación de causalidad entre programas y resultados. El efecto de un programa sólo puede ser medido adecuadamente si se sabe a priori qué hubiera pasado de no aplicarse el proyecto. Como esto es imposible de conocer, se identifica previamente un grupo de "no participantes del proyecto", que sirve como *proxy* de la situación "sin proyecto". Este grupo alternativo puede construirse de forma aleatoria (en cuyo caso se

trata de una técnica experimental) o de forma no aleatoria (técnica cuasi-experimental).

En el método cuasi-experimental existen dos alternativas: la técnica reflexiva, en la cual se compara el comportamiento de los participantes luego del programa con el comportamiento de los mismos antes del programa; y la técnica comparativa, en la cual se compara el comportamiento de los individuos luego del programa con el comportamiento de otro grupo de individuos, que era similar al grupo sujeto del programa antes del mismo. Como puede notarse, en ambos casos, debe definirse un grupo alternativo, contra el cual establecer la comparación.

En la técnica reflexiva, el mismo grupo sirve como sujeto del proyecto y como medida de comparación (dado que se cuantifica su situación antes del proyecto). La idea es preguntarse qué hubiera pasado con ese grupo si es que no hubieran sido sujetos del proyecto. La ventaja de este método es que como se trata del mismo grupo, sus características demográficas y socioeconómicas, así como sus habilidades innatas, son las mismas antes y después del proyecto. De esta manera, los cambios ocurridos en el grupo-objetivo no pueden deberse a estos factores, sino al proyecto. Todo esto supone contar con información estadística, tanto antes de la implementación del programa como al término del mismo.

A manera de ejemplo, esta técnica fue utilizada para evaluar el efecto de una campaña de conservación del agua en los Estados Unidos⁷. En 1972, un condado declaró que no podía pagar el sistema de conexión hasta que no se implementará una fuente alternativa de agua. La moratoria duró tres años. Usando data mensual de 1966 a 1976, los investigadores estimaron que la moratoria redujo el consumo de agua en 15%.

En la técnica comparativa, los evaluadores identifican un grupo que en opinión de ellos es comparable con el grupo-objetivo, pero que no va a recibir los beneficios del programa. Para realizar la comparación se usan dos métodos: el estudio prospectivo, en el cual ambos grupos

7. Ver Baldwin Grossman, Jean, *op. cit.*, pp. 162-163.

son identificados simultáneamente; y el estudio retrospectivo, cuando el grupo alternativo se define en algún momento posterior al inicio del programa, es decir, cuando el grupo-objetivo ya está recibiendo los beneficios del programa. Estos métodos son ampliamente utilizados en los Estados Unidos, aunque desde la década del setenta las dificultades de comparación han originado serias dudas en la implementación de la técnica.

Por ejemplo, los individuos que no participan de la política social pueden comportarse de una manera muy diferente si es que fueran sujetos de la política. Como este aspecto no se puede cuantificar estadísticamente, es difícil asegurar que los efectos serían los mismos para ambos grupos.

En el método experimental, los individuos elegibles para el programa son aleatoriamente asignados a uno de los dos grupos; uno llamado grupo-objetivo, a quien se le ofrece el programa; y el otro llamado grupo de control, que no recibe el programa. Esta metodología asegura que, antes del programa, ambos grupos sean estadísticamente equivalentes, en promedio, con respecto a todas las características, observables y no observables. Luego, si el comportamiento promedio de ambos grupos varía con la aplicación del programa, la diferencia estaría explicada por la política social.

Un ejemplo de este experimento social aleatorio fue la evaluación de un Programa de Entrenamiento de Trabajo en los Estados Unidos, que es un programa de empleo adoptado en la década de los ochenta. Para este estudio, los grupos fueron conformados aleatoriamente luego de conocidas las necesidades de entrenamiento. El resultado fue un impacto positivo en los ingresos de los individuos entrenados, lo que sirvió de sustento para continuar proyectos de este tipo.

¿Qué estrategia de evaluación adoptar?: depende del número de participantes, del presupuesto existente y de los detalles operacionales del mismo. Por ejemplo, tanto las estrategias experimentales como cuasi-experimentales pueden investigar los impactos de un programa social sobre los individuos. Sin embargo, si lo que se desea es averiguar los efectos sobre una comunidad en particular (por ejemplo, los efectos en

el empleo), es preferible utilizar métodos cuasi-experimentales. Un último punto es clave: los investigadores deben ser muy cuidadosos en la generalización de los resultados de un programa en particular.

Entonces, para evaluar el impacto de un programa social es necesario definir dos grupos: uno llamado grupo objetivo, al cual se le va a aplicar el programa; y otro llamado grupo de control, que no va a ser beneficiario del mismo. Luego se comparan ambos y la diferencia se atribuye al impacto del programa. Existe cierto consenso en que debe utilizarse el método experimental, que sigue una técnica de control aleatorio⁸. Es importante insistir que la definición aleatoria de ambos grupos no se opone a la focalización, pues ésta se realiza previamente. El punto es que normalmente los recursos no alcanzan ni siquiera para atender a todo el grupo-objetivo ya focalizado. En esas circunstancias, la pregunta es la siguiente: ¿a quiénes, dentro del grupo-objetivo, debe incluirse como beneficiarios del programa social selectivo? Esta cuestión sí es relevante, ya que lo que usualmente se hace en América Latina es ordenar a los individuos, comunidades o áreas geográficas de acuerdo con algún indicador, como el ingreso per cápita. Si el número de individuos dentro del grupo elegible excede a los que realmente se puede servir con los recursos disponibles, se "afina" el indicador hasta definir un punto de corte, a partir del cual se define quiénes serán los beneficiarios y quiénes no.

Desde el punto de vista de la equidad, el procedimiento anterior es cuestionable; primero porque el hecho de estar en el grupo elegible ya los hace merecedores del programa social; y segundo porque los indicadores, por complejos que sean, siempre contienen un alto grado de arbitrariedad.

El mecanismo aleatorio reemplaza a la selección a partir de indicadores; esto asegura la equidad en el proceso de asignación y la equivalencia en el tratamiento de los distintos grupos. Es claro que este

8. Ver Baldwin Grossman, Jean, *op. cit.*; Newman, John; Laura Rawlings y Paul Gertler, "Using Randomized Control Designs in Evaluating Social Programs in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, No. 2, 1994, pp. 181-201.

método experimental es costoso, puesto que implica implementar una prueba piloto, es decir, hacer primero el experimento, observar los resultados en términos de impacto, y posteriormente decidir a partir de los mismos si conviene implementar mayor cantidad de proyectos de ese tipo. No obstante, con una perspectiva de mediano plazo, esta opción, en términos intertemporales, asegura una mayor eficiencia en la asignación futura de recursos. En este método, se evalúa el impacto en el grupo sujeto de la política (grupo con proyecto) con el grupo de control (grupo sin proyecto), ambos aleatoriamente definidos.

Como ya se ha mencionado, esta técnica es costosa en el corto plazo y compleja de aplicar, razones por las cuales, principalmente, no es muy utilizada en la región. Pese a ello, puede convertirse en una poderosa herramienta para los evaluadores de programas sociales.

Sin embargo, existen diversas experiencias ilustrativas al respecto, entre las que destacan las siguientes:

Un programa piloto desarrollado en Cali, Colombia, entre 1971 y 1975, fue diseñado para determinar qué niveles de educación, nutrición y servicios de salud para niños en edad preescolar, provenientes de familias de bajos ingresos, reducían la nutrición inadecuada e incrementaban la capacidad intelectual de los niños. Normalmente se intuye que una nutrición inadecuada impide el desarrollo intelectual de un niño, pero nunca este hecho había sido sistemáticamente investigado; dicho de otro modo, no se conocía el real impacto de programas orientados hacia esa finalidad. Este caso mostró que aunque los recursos disponibles podían alcanzar para todo el grupo-objetivo, la técnica de control aleatorio servía para determinar qué subgrupos (dentro del grupo-objetivo) serían los primeros beneficiarios.

El primer paso fue diseñar una encuesta para identificar al grupo-objetivo: aquellos niños malnutridos, menores de cuatro años. Mediante este proceso se identificaron 333 niños, clasificados por veinte sectores o vecindarios. Luego se definieron subgrupos (cada uno contenía entre 13 y 19 niños); a ellos se les asignó aleatoriamente uno de los cuatro tratamientos que fueron implementados, cuya diferencia estaba en el número de horas utilizadas. Adicionalmente, se definieron, también de

manera aleatoria, dos grupos de control a los cuales no se les aplicaría el programa. Uno de ellos, compuesto por niños pertenecientes a familias de altos ingresos en Cali; y otro, por niños de familias de bajos ingresos que no mostraban signos de desnutrición, pero que también habían participado en el muestreo y que vivían en lugares cercanos.

Los niños de los subgrupos beneficiarios participaron durante cinco horas diarias en cinco días a la semana en actividades relacionadas con la nutrición y la salud. Entre las primeras, se les entregaba el 75% de las proteínas y calorías diarias recomendadas. Los servicios de salud incluían observaciones diarias de los niños e inmediata atención pediátrica. El componente educacional estaba focalizado en actividades vinculadas con el desarrollo intelectual. Se encontró que los niños que recibían el tratamiento más largo mostraban un impacto mayor. Como consecuencia de ello, se optó por aplicar el tratamiento de mayor duración a todo el grupo-objetivo.

Otra experiencia interesante fue desarrollada en México. En 1971, se introdujo el programa de televisión infantil Plaza Sésamo⁹. Se buscaba evaluar el impacto del programa en el desarrollo de habilidades de los niños; para ello, se implementó una técnica de control aleatorio en los centros infantiles, dirigidos a familias de bajos ingresos, de la ciudad de México. 221 niños, entre 3 y 5 años de edad, fueron divididos por edad y sexo, y luego asignados aleatoriamente al grupo objetivo y al grupo de control. Aquellos que estaban en el primer grupo observaron el programa 50 minutos diarios durante seis meses. El otro grupo observaba otros programas infantiles.

Se administraron nueve pruebas de desarrollo de habilidades a ambos grupos, tanto antes como después del experimento. Se encontraron diferencias estadísticamente significativas en cuatro de las nueve pruebas. Esto mostró la importancia de este programa televisivo como componente importante de la educación, y abrió la posibilidad de utilizarlo en otros países de la región.

9. Newman, John; Laura Rawlings y Paul Gertler, *op.cit.*, pp. 193-194.

4.4 El análisis costo-impacto (ACI)

La evaluación de programas sociales debe considerar dimensiones de eficacia (impacto) y eficiencia (relación entre el costo de los insumos y el producto obtenido). Con respecto a esta última, si está definida a priori la cantidad de productos por entregar, debe minimizarse el costo por unidad de producto. Si el gasto total es fijo, se persigue maximizar el producto. Ambas definiciones tienen un significado equivalente¹⁰. Por su lado, la eficacia se define como el grado en que el proyecto logra sus objetivos en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. El impacto es el efecto neto del proyecto.

El análisis de eficiencia tiene como objetivo determinar cuál es el proyecto u opción de proyecto que minimiza los costos por unidad de producto (CUP). Esto supone anualizar los costos de capital, operación, y mantenimiento, obteniendo así los costos totales anuales (CTA). También es necesario determinar los servicios anuales prestados (SAP), así como los servicios anuales adicionales prestados (SAAP), si se desea ampliar proyectos existentes. Si se relacionan los servicios con los costos, se obtienen los costos por unidad de producto (CUP):

$$\text{CUP} = \text{CTA}/\text{SAP} \text{ ó } \text{CUP} = \text{CTA}/\text{SAAP}$$

De esta manera, los CUP son un indicador de la eficiencia operacional. Son el resultado de la inversión realizada. Los análisis costo-efectividad llegan hasta este punto y asumen que el impacto se logra mediante una adecuada focalización. Sin embargo, es claro que la eficiencia no asegura la eficacia (el impacto).

Como una evaluación ideal debe considerar también el impacto, debe buscarse maximizar el impacto al menor costo posible. Entonces, deben considerarse tanto los costos como el impacto. Así, aparece la

10. Ver Cohén, Ernesto y Rolando Franco, "Racionalizando la política social evaluación y viabilidad", en *Revista de la CEPAL* 47, Santiago de Chile: 1992, p 182

relación costo por unidad de impacto (CUI), que se define del siguiente modo:

$$\text{CUI} = \text{CTA} / \text{OB} * 100$$

CUI es el costo por unidad de impacto logrado en cada uno de los objetivos del proyecto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo. OB es la magnitud del impacto alcanzado o estimado.

Si se establecen las relaciones costo-impacto para cada opción técnicamente viable, puede seleccionarse aquella que minimiza el costo por unidad de impacto.

En el caso de que la evaluación sea *ex ante*, el procedimiento sirve para escoger la mejor opción de proyecto o para seleccionar un proyecto entre otros que tengan el mismo objetivo. Esto comporta un riesgo, por la misma incertidumbre asociada a la proyección de información. Aquí cabe, entonces, un análisis de sensibilidad para mejorar la predicción.

La evaluación *ex post* determina la opción con mejor costo-impacto, a partir de la experiencia de proyectos ya implementados. Los costos y el impacto se obtienen de lo que realmente ha sucedido, por lo que esta técnica permite diferenciar adecuadamente cómo mejorar el proyecto, sea por el lado de los costos o por el lado de los impactos. Desde este punto de vista es bastante útil para el evaluador.

Finalmente, esta "lógica de proyectos", opuesta a la visión tradicional, posibilita una asignación racional y eficiente de recursos. El problema no sólo está en la escasez de recursos, sino en un uso inadecuado de los mismos. La evaluación de proyectos sociales permite avanzar en ese sentido.

IX. EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

1. Consideraciones generales

En los últimos años ha surgido un renovado interés por las políticas sociales y la inversión social, como elementos fundamentales de una estrategia de crecimiento equitativo y sostenido. La educación es una piedra angular para inversiones adicionales porque simultáneamente mejora el bienestar y la distribución de ingresos, e incrementa la capacidad de crecimiento potencial de la sociedad. Pero antes de destinar más recursos, es importante conocer cómo están funcionando los sistemas educativos, qué cuellos de botella enfrentan, y cuáles son las posibles alternativas que aparecen a la luz de la experiencia de otros países, en especial aquéllos de América Latina.

De este modo, una de las grandes controversias que enfrenta el diseño de las políticas sociales está vinculada con la educación. Se debate no sólo en cuanto a la ampliación de la cobertura en la población, sino también respecto a la implementación de métodos que eleven la calidad del producto recibido. Esto supone analizar cómo debe ser financiada y producida. En otras palabras, se intenta dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿cuál es el método más eficiente de proveer educación?; ¿cuáles deben ser los roles del gobierno y el sector privado?; ¿debe aumentarse el gasto en el sector, debe gastarse mejor o ambos?; ¿se logra realmente la equidad en el acceso? Estas son sólo algunas de las preguntas más relevantes, y envuelven dos grandes conceptos: eficiencia y equidad.

El análisis económico toma como punto de partida la escasez de recursos; esto significa que los recursos pueden utilizarse de distintos modos, pero ¿quién o quiénes deben determinar la forma en que se usan? Esta decisión no es trivial, pues involucra un costo de oportunidad representado por los efectos que hubiera tenido su asignación en otra alternativa. Conviene aclarar esto con un ejemplo: dado un nivel de recursos públicos destinados al sector educación, utilizar una mayor cantidad de ellos en la educación superior implica usar menos en la

educación primaria y secundaria. Por lo tanto, el costo de oportunidad de usar una fracción creciente de recursos en un sector educativo está dado por el efecto de la disminución de los recursos destinados a otros sectores (y éste es sólo un ejemplo). Así, todos los gobiernos enfrentan el problema económico de tener que asignar eficientemente los recursos entre fines alternativos.

2. La educación como inversión

A partir de la década del cincuenta, la economía de la educación apareció como una rama de la teoría económica. Esto tuvo relación con avances teóricos y empíricos. Entre los primeros destaca el aporte de Theodore Schultz¹ en torno a la teoría del capital humano. El capital humano se define como "el conjunto de habilidades potenciales que determinan qué tan productivo es un individuo como recurso económico para la sociedad; los componentes más importantes son la educación, la salud, las aptitudes adquiridas en el seno familiar y los factores innatos (inteligencia, agilidad, ambición, etc.)"².

De esta manera, la educación no sólo es un bien de consumo, en cuyo caso sólo se le valoraría por los beneficios inmediatos que reporta, es decir, la vida del estudiante. Se trata de un bien de inversión porque colabora con la creación de ingresos futuros al proveer al individuo de capacidades y habilidades que le permiten obtener mayores salarios; en el proceso, se incurre en costos. El aporte de Schultz radica en entender a la educación como un acto de inversión en la medida en que implica un sacrificio de consumo actual con el incentivo de elevar el bienestar futuro. Por eso, la adquisición de habilidades y conocimientos es una forma de capital (llamado capital humano para poder compararlo con otros tipos de capital) y es el resultado de una decisión deliberada de inversión. Siguiendo a Schultz, esto explicaría por qué algunos países crecen más que otros, asunto que no era explicado por los factores tradicionales de producción.

1. Schultz, Theodore, "Investment in Human Capital", en *The American Economic Review*, vol. LI, No. 1, 1961.

2. Giraldez, Rosario y María del Carmen Quiñónez, "Capital humano, stock, inversión y otras estimaciones", en *Apuntes* 32, Lima: CIUP, 1993, p. 34.

Con respecto de los aportes empíricos, destaca el realizado por Deninson³, quien intentó medir el aporte de la educación al crecimiento económico, utilizando la idea del crecimiento contable; el punto de partida fue una función de producción agregada, que vinculaba el producto obtenido, Q , con los insumos de capital físico (K) y trabajo (L). Esto lo expresó así: $Q = f(K,L)$, que debe leerse: el producto obtenido depende, o es una función, de la cantidad de capital y trabajo utilizados.

Si se cumple que los incrementos en la producción (Q) se deben a aumentos en el capital físico y en el trabajo, debe ser posible desagregar la tasa de crecimiento del producto en sus componentes de capital y trabajo. Deninson intentó explicar el crecimiento económico de Estados Unidos entre 1910 y 1960, a partir de los incrementos en capital y trabajo; pero encontró un residuo muy grande que no podía explicarse de esta manera. Esto abrió una línea de investigación para explicar el famoso "residuo". El autor concluyó que, entre 1930 y 1960, el 23% de la tasa de crecimiento del producto en Estados Unidos se originaba en el crecimiento educativo de la fuerza de trabajo. Este tipo de estudios llevó a una conclusión clara: el incremento de la educación contribuye al crecimiento económico. Inclusive los nuevos modelos de crecimiento⁴ incorporan al capital humano como un factor de producción más. Los modelos de crecimiento anteriores, llamados neoclásicos, consideraban el *stock* de conocimientos como un factor exógeno, mientras que los modelos de Lucas y Romer lo consideran endógeno, en un intento de incorporar al modelo todas las fuentes de crecimiento sostenido; entre ellas, la inversión en capital humano.

Estas conclusiones han sido el sustento para que muchos gobiernos identifiquen a la educación como un medio muy importante para crecer; ello se ha manifestado en la provisión de educación gratuita o fuertemente subsidiada en todos los niveles, tanto primario como secundario y superior. Por lo tanto, no es de extrañar el crecimiento explosivo de

3. Deninson, E., *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*, New York: Committee for Economic Development, 1962.

4. Lucas, Robert, "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, XXII, 1972; y Romer, Paul, "Increasing Returns and Long Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 5, 1986.

la inversión en educación, especialmente a partir de la década del sesenta.

Considerar a la educación como inversión implica imputarle costos y beneficios. Los beneficios se reflejan en mayores ingresos futuros; mientras que los costos incluyen los gastos directos en educación, como la matrícula, los libros, el transporte, etc., y un componente muy importante: los ingresos no percibidos durante el proceso de inversión, pues mientras se estudia no se puede trabajar (al menos no a tiempo completo). Existe evidencia de la relación directa entre educación e ingresos: los ingresos del individuo se incrementan a medida que aumentan los años destinados a la educación. La teoría del capital humano alude al *trade-off* entre menores niveles de educación e ingresos hoy *versus* más educación y mayores ingresos mañana.

3. Tasas de retorno de la educación

Considerar a la educación como inversión posibilita calcular las tasas de retorno. Al igual que la tasa de retorno de cualquier otro proyecto, ésta se define como la tasa de descuento que hace que el valor presente de los beneficios netos sea cero. Al calcularlas para distintos niveles educativos, se convierte en una poderosa herramienta para los hacedores de política en el momento de decidir a qué sectores educativos deberían asignarse los recursos con mayor prioridad.

Sin embargo, la rentabilidad de la educación puede verse desde el punto de vista del individuo y desde el punto de vista de la sociedad: el primero nos conduce a la tasa interna de retorno (TIR) privada, y el segundo, a la TIR social.

Las decisiones privadas se toman a partir de la TIR privada. Para su cálculo se comparan los beneficios y los costos privados; los beneficios incluyen los ingresos monetarios que los estudiantes esperan recibir como resultado de su educación; comparándose ellos con los costos educacionales, tanto directos como de oportunidad. Este cálculo debe tomarse con

cuidado pues presenta limitaciones⁵, dado que no toma en cuenta los retornos no monetarios como son una mayor habilidad para seleccionar apropiados instrumentos de ahorro, una mejor salud, un desempleo menor, una mejor planificación familiar, etc. Este tipo de omisiones subestima el valor de la tasa de retorno.

Por otro lado, las políticas públicas en oposición a las decisiones privadas, se basan en la TIR social; para el cálculo de los costos sociales, se toman en cuenta los costos privados más los gastos de las instituciones educativas, en particular, el gasto público. Típicamente, los costos sociales se sobreestiman, por lo que la TIR social se subestima, ya que algunos gastos institucionales están inapropiadamente incluidos. Únicamente los gastos para docencia, y aquella parte de los gastos destinados a investigación y servicios logísticos, directamente conectados con los beneficios medidos (ingresos futuros), más el costo de oportunidad de los recursos públicos, deben ser imputados como costos sociales.

El Banco Mundial⁶ calculó la rentabilidad de la educación por regiones y por niveles de educación; las tasas de rentabilidad social indican que en la mayoría de los países en desarrollo debe asignarse prioridad máxima a la inversión en educación primaria, seguida por la secundaria y la superior (26%, 18% y 16% respectivamente para América Latina). Esto ocurre porque, en la educación primaria, el costo unitario es bajo en relación con el ingreso o la productividad extra lograda por ella; basta imaginar el impacto que tiene la erradicación del analfabetismo. Lo opuesto es válido para la educación superior. Además, el costo de proveer educación primaria es sustancialmente menor en relación a la secundaria y la superior. Sin embargo, si observamos la realidad

5. Véase Leslie, Larry, "Rates of Return as Informer of Public Policy", en *Higher Education* 20, Kluwer Academic Publishers, 1990, pp. 271-286.

6. Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*, Washington: 1986, pp. 22-23. Además, se sugiere revisar Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *Earnings and Education in Latin America. Assessing Priorities for Schooling Investments*, Working Paper 1056, The World Bank, 1992, pp. 12-13. Otro estudio interesante es el de Psacharopoulos, George, "Returns to Investment in Education: A Global Update", en *World Development*, vol. 22, No. 9, 1994, pp. 1325-1343.

latinoamericana, el financiamiento sigue exactamente el camino opuesto, pues la educación superior, largamente, recibe la mayor cantidad de recursos. Esto implica una asignación desacertada de los mismos.

4. Los indicadores

Para evaluar tanto la eficiencia como la equidad de un sistema educativo, se necesitan un conjunto de indicadores que midan las categorías mencionadas. Algunos miden cobertura y otros calidad; no obstante, ninguno está exento de ambigüedades. Una breve revisión de los mismos resulta pertinente.

4.1 Medidas de acceso o cobertura

Aquí existen varios indicadores que miden la proporción de la población que accede al sistema educativo. La tasa de ingreso (*rate of intake*) alude al número de ingresantes al sistema educativo, de todas las edades, como proporción de la población total en edad de iniciar los estudios. No incluye a aquellos que no lograron acceder en una primera oportunidad. Si existen repitentes, la tasa de matrícula sólo debe incluir a los nuevos ingresantes. Cuando se excluye a los ingresantes que no tienen la edad "oficial" para iniciar los estudios, se obtiene la tasa de matrícula de aquellos que iniciaron sus estudios cuando tenían la edad para hacerlo, como porcentaje de todos los ingresantes al primer nivel educativo. Este indicador tiene particular importancia para evaluar la "entrada tardía" al sistema educativo, que es una característica común en los países en desarrollo.

La tasa bruta de matrícula mide el número total de individuos, de cualquier edad -y matriculados en un nivel educativo en particular-, como porcentaje de la población en el grupo de edad que oficialmente corresponde a ese nivel. Los grupos de edad varían entre países, pero usualmente son de 6 a 11 años para educación primaria; de 12 a 17 para secundaria; y de 18 a 24 para educación superior. En la medida en que existen repitentes e individuos que se matriculan fuera de la edad considerada oficial, no necesariamente un aumento en la tasa bruta de matrícula representa un aumento en la cobertura del sistema.

La tasa neta de matrícula mide el número de individuos matriculados en un nivel educativo, que tienen la edad correspondiente a ese nivel, como porcentaje del número de personas de ese grupo de edad. Este indicador evita el problema de repitentes, pero no controla por el grado de estudios. Por ejemplo, puede existir una alta tasa neta de matrícula secundaria, con muchos alumnos que repitieron varios años en el nivel primario.

Sin embargo, este primer conjunto de indicadores no mide calidad; y un buen sistema educativo no necesariamente es aquél con una alta tasa de cobertura.

4.2 Medidas de progreso educacional

Las tasas de aprobación o promoción miden el número de estudiantes que continúa sus estudios de un grado al siguiente. La medida más común es aquella que indica el número de alumnos que pasa de la educación primaria a la secundaria, es decir, el número de ingresados a secundaria como porcentaje del número total de alumnos que terminaron la educación primaria. Este indicador es relevante, puesto que es usual encontrar una alta tasa de deserción al finalizar la educación primaria.

Las tasas de egreso se refieren a aquellos que completan un determinado nivel educativo. Se mide en relación al número de ingresantes al primer año de estudios del mencionado nivel. Por ejemplo, el número de estudiantes que terminaron secundaria como porcentaje de aquellos que la iniciaron. La deserción, sin embargo, no sólo puede deberse a ineficiencias de la educación recibida, sino al alto costo de oportunidad que enfrentan, especialmente, los alumnos de las zonas rurales.

A manera de aplicación, conviene esbozar los resultados de un estudio realizado por Morley y Silva⁷ sobre la educación primaria en América Latina. Mediante cuestionarios e información estadística de 26

7. Morley, Samuel y Antonia Silva, *Problems and Performance in Primary Education, Why do Systems Differ?*, mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

países de la región, encontraron que existe una relación directa y significativa entre la tasa de finalización de estudios primarios y el gasto per cápita por alumno. No obstante, los efectos son pequeños: un 10% de incremento en el gasto por alumno sólo aumenta la tasa de finalización en 3%. Esto implica que la solución no pasa sólo por gastar más, sino que se necesita reformar todo el sistema. Este punto se retomará más adelante.

5. Educación y distribución de ingresos

Si la educación afecta a los ingresos de los individuos, se infiere que también debe incidir en la forma cómo los ingresos están distribuidos. Este impacto en la equidad es muy importante; sin embargo, depende de qué nivel educativo es el que se expande⁸. El impacto en equidad es mayor si se expande la educación básica, pues los menores ingresos asociados con el analfabetismo aumentan sustancialmente. Por otro lado, si se expande el nivel universitario, el impacto en equidad puede ser negativo, pues aquellos que ya tienen altos ingresos, en términos relativos, los verían aumentados aun más, incrementándose así la disparidad general de ingresos.

Debe reconocerse que en la mayoría de los países existe una distribución de ingresos desigual, es decir, el punto de partida es distinto. Estos ingresos desiguales resultan en ahorro e inversiones desiguales. Por lo tanto, para que la educación contribuya con una distribución más justa, deben cumplirse dos condiciones: los grupos de bajos ingresos deben poder invertir más en educación que los grupos de altos ingresos; y la tasa de rentabilidad de su inversión debe ser al menos tan alta como la que enfrentan los grupos de altos ingresos⁹. Los estudios no muestran que se cumplan estos requisitos; usualmente, los pobres se benefician menos de la educación y los subsidios del Estado tienden a acentuar la desigualdad. Esto brinda un argumento adicional, en el sentido de que los subsidios públicos deben mantener una relación

8. Psacharopoulos, George, "Education and Development. A Review", en *The World Bank Research Observer* 3, No. 1, 1988.

9. Jallade, Jean-Pierre, "Financiamiento de la educación y distribución de ingresos", en *Finanzas y Desarrollo*, 1979, pp. 33-38.

inversa con los ingresos para equilibrar la mayor capacidad de pago por la educación que tienen algunos, en comparación con otros.

6. La educación: ¿aumenta la productividad o sólo señala?

La teoría del capital humano sostiene que la educación aumenta la productividad y, a través de ella, los ingresos futuros del estudiante, del mismo modo que el crecimiento económico. Es decir, la educación hace a los individuos más productivos. Sin embargo, algunos críticos sostienen que la educación actúa sólo como una "señal" (*sorting device*); entre ellos, se encuentra Michael Spence¹⁰, quien sostiene que más que hacer a los trabajadores más productivos, el proceso educativo brinda a los empleadores una señal que revela las características productivas inherentes a los trabajadores.

Los empleadores enfrentan el problema de acertar en la calidad de los postulantes a un puesto de trabajo. Si ellos emplearan a los individuos por un período corto de tiempo para analizar su rendimiento laboral, incurrirían en altos costos en el proceso de selección. Ante ello, usan la información de los postulantes como una herramienta de selección, pues se asume que un alto nivel educativo requiere, por un lado, capacidad de aprendizaje y, por otro, capacidad de trabajo. Los trabajadores con éxito en la educación son, probablemente, más fáciles de entrenar y más flexibles para el trabajo. La disciplina que requiere la educación es muy similar a la del trabajo. Así, el sistema educacional es simplemente un filtro que tiene el efecto de señalar quiénes son más productivos. Sólo confiere credenciales que pueden ser utilizadas por los empleadores para escoger a sus trabajadores y para determinar sus salarios y jornales de una manera relativa¹¹.

La discusión es relevante porque si la educación sólo actuara como señal, sería una forma muy cara de cumplir sus objetivos. ¿Por qué el

10. Spence, Michael, "Job Market Signaling", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, No. 3, agosto 1973, pp. 355-374.

11. Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, *Educación para el desarrollo, un análisis de opciones de inversión*, publicado para el Banco Mundial, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1987, pp. 52-53.

Estado tendría que invertir en educación? Si hace algunas décadas el hecho de culminar los estudios secundarios era suficiente como señal de alta productividad, ¿por qué invertir tanto en educación superior sólo para encontrar que ahora ésta es la nueva señal?

7. La provisión de educación: ¿Estado, mercado o ambos?

Existe un conjunto de razones que determinan que la provisión de la educación no puede dejarse al libre funcionamiento del mercado. Estas pueden resumirse en las siguientes:

- i) Externalidades: algunos beneficios de la educación no sólo son recibidos por el mismo estudiante, sino que impactan positivamente en toda la sociedad. Por ejemplo, un menor nivel de analfabetismo disminuye los costos de transacción entre los individuos, y brinda efectos externos positivos en el control de la natalidad, salud y nutrición. Cuando los individuos deciden cuánto invertir en educación sólo comparan los costos y los beneficios personales y no toman en cuenta los efectos benéficos sobre otros individuos. Si la provisión de la educación fuera totalmente privada, en esas circunstancias, el resultado sería una subprovisión del servicio. Las externalidades son una falla del mercado que abre el espacio para la intervención estatal; lo que no necesariamente implica que la provisión misma esté en manos del Estado, ya que, como se ha visto en capítulos anteriores, también existen fallas vinculadas con el Estado proveedor. La definición de los roles Estado/sector privado es fuente de amplio debate, y está en el centro de las reformas de los sectores sociales.
- ii) Bienes meritorios: la educación y la salud se consideran bienes con un mérito especial, que podrían ser subprovistos por el libre mercado, dado que la capacidad de pago restringiría la posibilidad de que muchos consumidores accedan al servicio.
- iii) La inversión en educación está sujeta a un largo período de maduración, por lo que sus resultados, así como el impacto en salarios futuros, no pueden ser previstos a priori. En estas condiciones, un individuo que desea estudiar, pero que no tiene

los medios, podría acudir a una institución financiera para solicitar un crédito educativo. Sin embargo, difícilmente lo logrará por varias razones: primero porque un individuo pobre no tendrá ningún activo para ofrecer en garantía; segundo porque sus ingresos futuros y, por lo tanto, su capacidad de pago, son inciertos: *ex ante*, el individuo no puede saber "cuánto va a ganar en el futuro", por lo que no está en condiciones de asegurarle a la institución financiera que efectivamente va a poder pagarle; tercero, aun bajo el utópico escenario en que los ingresos *ex post* puedan ser previstos, existe un gran desfase entre el momento en que recibiría el préstamo y el período en que empezaría a amortizarlo. Este argumento se conoce en la literatura económica como falla en el mercado de capitales. El resultado sería nuevamente una subprovisión del servicio.

- iv) **Economías de escala:** los costos decrecientes se asocian con la tendencia a la formación de monopolios. Esto es particularmente cierto en la educación superior: algunos equipos científicos no pueden utilizarse en escala pequeña (las bibliotecas universitarias, las facultades de medicina, ingeniería, física, etc., que necesitan un tamaño razonable de alumnos para que sean económicamente viables). De acuerdo con lo anterior, en países pequeños, la educación superior sólo podría ofrecerse en condiciones monopólicas; esta falla del mercado podría solucionarse con la presencia de un Estado regulador.
- v) **Equidad:** la idea de que el acceso a la educación no puede ser restringido por la capacidad de pago es defendida universalmente. Esto no conlleva necesariamente a la provisión directa por parte del Estado, sino que éste puede fomentarla mediante la creación de un mercado de créditos educativos, el otorgamiento de *vouchers*, la descentralización, etc. El punto es que financiar no necesariamente significa proveer.
- vi) La decisión de estudiar en los primeros niveles educativos es tomada específicamente por los padres del estudiante. Para ello, comparan los beneficios y los costos individuales de la inversión. Como sólo parte de los beneficios son recibidos por el alumno, es

posible que las familias subinviertan en educación, sin tomar en cuenta la alta tasa social de retomo.

Todos estos argumentos en su conjunto han llevado a que el gobierno sea el principal oferente de los servicios educativos. No obstante, en las últimas décadas, esta visión ha sido cuestionada y se sugiere un mayor rol del sistema de precios en la asignación de recursos en el sector educativo. Esta mayor movilización de recursos del sector privado también es consistente con la contracción de gastos del sector público, manifestada con particular fuerza durante la década pasada. Estas "fallas del gobierno" en la organización de los sistemas educativos en los países en desarrollo se sustentan en tres argumentos¹²:

- i) En el mundo real, los gobiernos no tienen la disposición, o no son capaces, de "hacer las cosas bien". Su mayor preocupación estriba en mantenerse en el poder y, para ello, satisfacen los intereses de los grupos de presión que les brindan el soporte. Inclusive, en el caso en que los intereses de estos grupos sean consistentes con los principios de equidad, la información con que cuenta el gobierno difícilmente va a ser mayor que aquella proporcionada por el mercado. Bajo ese marco, la solución del mercado es más conducente a la eficiencia y la equidad.
- ii) Los gobiernos enfrentan una severa restricción de recursos, lo que impide una expansión adecuada del sistema educativo. Este problema, junto con el de una mayor calidad de la educación recibida, puede solucionarse, al menos parcialmente, con una mayor presencia del sector privado.
- iii) Existe una desacertada asignación de recursos entre los distintos niveles educativos. Usualmente, la educación superior recibe más recursos que la primaria y la secundaria; los beneficiarios de la educación superior pertenecen, en un alto porcentaje, a familias de

12. Colclough, Christopher, "Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct?", en *World Development*, 1996, pp. 589-609.

altos ingresos relativos, por lo que los subsidios no siguen una trayectoria consistente con la equidad.

Esto ha llevado a que surjan propuestas, la mayoría de las cuales comparte las siguientes líneas de política:

- i) Introducir cargos al usuario, especialmente en el nivel de la educación superior. La idea es que cada uno pague lo que pueda, y no necesariamente lo que deba pagar. Las becas no son excluyentes, pues se entregarían a los estudiantes más brillantes de las familias pobres; es decir, una beca sería un premio y no un subsidio. Este esquema promueve la eficiencia y la equidad.
- ii) Creación de un mercado de créditos educativos, particularmente en la educación superior, atando el préstamo al pago de un porcentaje de los ingresos futuros. Igualmente, se logra la eficiencia y la equidad en forma simultánea¹³.
- iii) Incentivo a la provisión privada de la educación en todos los niveles, liberando así recursos al sector público.
- iv) El ahorro generado por las medidas anteriores debe ser usado para expandir y mejorar aquellas partes del sistema educativo que son socialmente más rentables. En la mayoría de los casos, se trata de la educación primaria.

En general, se sostiene que el sector privado incrementa la eficiencia porque los encargados de manejar las escuelas son más sensibles a las necesidades de los estudiantes y sus padres. Expandir el sistema educativo al sector privado pasa por la supresión de restricciones legales, el establecimiento de un sistema adecuado de información y préstamos educativos, y el racionamiento mediante algún método (que podría ser el cobro a los usuarios) del número de vacantes en las escuelas públicas. Así, surgiría un impacto en eficiencia por

13. Para una aplicación al caso peruano, ver Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Documento de Trabajo No. 24, Lima: CIUP, 1996.'

efectos de la competencia, que incentivaría a las escuelas a implementar nuevos y mejores métodos de enseñanza.

Pero, ¿es esto cierto?, ¿existe evidencia empírica que compare la eficiencia relativa de las escuelas privadas y las públicas? Un estudio realizado por Jiménez, Lockheed y Paqueo aporta resultados interesantes¹⁴. Ellos analizaron datos de escuelas secundarias en cinco países en desarrollo: Colombia, Tanzania, República Dominicana, Filipinas y Tailandia, planteándose la siguiente pregunta: un estudiante, seleccionado aleatoriamente, ¿tiene mejor rendimiento en una escuela pública o una privada?

Para ello se tomaron distintas pruebas, controlando el entorno, la motivación y las habilidades innatas de los evaluados, a través de distintas técnicas estadísticas. De hecho, el puntaje promedio, tomado aisladamente, no representa una evaluación justa de los dos tipos de escuelas. Esto ocurre por problemas metodológicos, puesto que el entorno familiar, tanto pasado como actual, de los estudiantes es diferente, por lo que los resultados no serían comparables. Por ejemplo, un estudiante de una escuela privada puede rendir más, no por causa de la escuela misma, sino porque los padres generan un entorno más adecuado para el desarrollo del estudiante. Por eso, en el análisis estadístico, estas diferencias tienen que ser neutralizadas. Ahora bien, los resultados encontrados por dichos autores fueron los siguientes:

i) A menos que exista un exceso de demanda por vacantes de una escuela, los padres escogen el tipo de escuela a partir de un análisis costo/beneficio. Como en la muestra las escuelas públicas son gratuitas y las privadas no, el factor más influyente en la decisión es el ingreso familiar o variables relacionadas con el mismo, como el nivel educativo de los padres y su empleo. Se encontró que los ingresos de los padres, cuyos hijos estaban en escuelas privadas, eran por lo menos el doble de aquellos que

14. Jiménez, Emmanuel; Marlane Lockheed y Vicente Paqueo, "The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 6, No. 2, 1991, pp. 205-218.

enviaban a sus hijos a escuelas públicas. Esto sugeriría que el entorno familiar es determinante en la elección.

- ii) Dado el entorno familiar, los estudiantes de escuelas privadas rinden más que los de escuelas públicas, utilizando pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje. Inclusive, para alumnos con similares condiciones de entorno, el resultado anterior se mantiene; lo que podría indicar una mayor calidad de las escuelas privadas.
- iii) Con respecto a la eficiencia, para el mismo costo unitario (sea éste asumido por el gobierno o por el estudiante), aquéllos de las escuelas privadas aprenden el triple que sus similares en las escuelas públicas. Esto implicaría que las escuelas públicas podrían mejorar si se aplicaran los métodos usados en las escuelas privadas.

Estos resultados no deben interpretarse como una propuesta de privatización de las escuelas públicas¹⁵; sólo abren el espacio para incentivar el desarrollo de las escuelas privadas. El punto clave está en la estructura de incentivos que enfrentan las escuelas públicas, que es un tópico que debe contemplar una posible reforma al sistema educativo. Esto podría incluir la descentralización y/o un sistema de *vouchers* o, en todo caso, evaluar la posibilidad de replicar en el sistema público las técnicas usadas en el sector privado.

8. La recuperación de costos

La introducción de pagos selectivos por parte del usuario se basa en que los recursos estatales no son suficientes para expandir adecuadamente los niveles educativos; además, dados los costos privados, existe un exceso de demanda¹⁶. Esta posibilidad puede darse con mayor incidencia en la educación superior, puesto que las externalidades que genera son menores que aquellas originadas en niveles educativos inferiores. Sin embargo, si las restricciones de recursos disminuyen los subsidios en la educación primaria, pero aun así existe un exceso de

15. *Ibid.*, p. 215.

16. Ver Jiménez, Emmanuel, *op. cit*, cap. 7.

demanda, entonces también es posible recuperar costos en este nivel de estudios. Adicionalmente a esto, se ha sugerido que los excesos de oferta de individuos que desean estudiar (que justificaría la educación gratuita) existen sólo en los niveles primario y secundario de los sectores rurales¹⁷.

En una situación de exceso de demanda, introducir un cobro a los usuarios permitiría invertir los recursos ahorrados en aumentar la cobertura, especialmente en los sectores rurales, en los cuales sí se cumple que muchos que desean estudiar no tienen donde hacerlo. Inclusive los subsidios podrían ser mayores, para cubrir el costo de oportunidad del estudiante (un hijo de un agricultor tendría que dejar de ayudar a su padre en las labores agrícolas para estudiar, lo que mermaría considerablemente los ingresos de la familia en cuestión).

Los argumentos para implementar un esquema de recuperación de costos no se quedan ahí: como "quien paga exige", esto redundaría en una mejora en la calidad del servicio educativo; para los padres de familia (y los mismos alumnos) resulta complicado presionar por una mayor calidad si el servicio es gratuito. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las restricciones al ingreso a las escuelas no sólo provienen de la falta de las mismas o del deseo expreso de no estudiar (nuevamente el argumento del costo de oportunidad), sino que el acceso se raciona (dado el exceso de demanda) con una serie de pruebas que el futuro estudiante debe aprobar. En este contexto, la introducción de cobros al usuario facilita una mayor provisión de educación y, por ende, una disminución de las exigencias para el ingreso; esto ampliaría las posibilidades de los pobres de acceder al sistema educativo. Es claro que en una situación de deficiencia de demanda, un incremento en los costos privados disminuiría el número de matriculados.

Por lo tanto, el cobro selectivo a los usuarios se justifica a partir de los excesos de demanda y de las restricciones de recursos por parte del gobierno. A esto se une el hallazgo de Jiménez en el sentido de que la demanda por servicios educativos es inelástica, aunque esto depende

17. *Ibid.*, p. 78.

del sector socioeconómico. Los sectores de menores ingresos tienen una elasticidad precio mayor, por lo que el cobro reduciría su acceso. Por ejemplo, en Nigeria, la matrícula en el nivel primario aumentó de 6.2 millones en 1976 a 14.7 en 1983; en 1984 se introdujeron cobros a los usuarios y la matrícula disminuyó a 12.5 millones en 1986¹⁸. Este impacto regresivo es un factor importante a tomar en cuenta en el diseño de las políticas. A esto habría que agregarle que si las familias de bajos ingresos van a pagar, disminuiría no sólo su ya precaria capacidad de ahorro, sino la posibilidad de satisfacer otras necesidades básicas.

La posibilidad de recuperar costos en la educación superior es más contundente; este nivel educativo enfrenta una menor tasa social de retorno y, además, un buen número de estudiantes pertenecen a familias de altos ingresos¹⁹. Ante un exceso de demanda, es posible introducir pagos del usuario hasta que se reequilibre el mercado; a partir de allí, estará en función de la elasticidad de demanda, dependiendo esto de cada especialidad.

Esto no significa dejar de lado las becas adecuadamente focalizadas (a los mejores entre los pobres). En este caso sí se lograrían impactos positivos en eficiencia y equidad; sin embargo, la dificultad de implementar una reforma de este tipo estriba básicamente en los costos políticos de la misma. Los estudiantes universitarios consideran a la educación gratuita como un derecho y movilizarían recursos para oponerse al cambio. A pesar de ello, quedaría un margen de maniobra para el gobierno, pues una salida intermedia consiste en vincular los recursos otorgados a las universidades públicas a ciertos estándares de calidad relacionados con el desempeño de los egresados en el mercado laboral.

18. Colclough, Christopher, *op. cit.*, p. 596.

19. Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *Financing Universities in Developing Countries*, PHREE Background Paper Series N° 92/61, The World Bank, 1992.

9. La transferencia de los recursos dentro del sistema educacional

Como se deduce de los acápite anteriores, las reformas tienen como objetivo aumentar la eficiencia de la educación pública y expandir las oportunidades, incentivando al sector privado a ofrecer más educación. Esto se logra mediante dos instrumentos no excluyentes: cambiando la manera en que el gobierno transfiere los recursos a los proveedores de los servicios, y descentralizando. A continuación, se tratará el primero de ellos.

Usualmente, el gobierno entrega dinero a las instituciones educativas, basándose para ello en las tradicionales asignaciones fiscales destinadas a cubrir sueldos de profesores y otros costos. La alternativa es otorgar recursos en función de algunos criterios más relacionados con la eficiencia como, por ejemplo, las cifras de asistencias a clases de los estudiantes. En esta opción, si las escuelas públicas requieren más dinero, deben aumentar sus matrículas o reducir la tasa de deserción escolar, compitiendo así con el sector privado. Todo esto significa pasar de un subsidio a la oferta a un subsidio a la demanda. La idea de este último es dar a los padres un mayor control sobre la educación de sus hijos, similar al que tienen aquellos que envían a sus hijos a escuelas privadas, permitiéndoles una mayor libertad de elección.

Para un subsidio a la demanda, es útil un sistema de *vouchers* o vales, que no implica que el padre de familia de bajos ingresos pague; el *voucher* es un documento que recibe el interesado, y con él decide libremente a qué escuela enviar a su hijo, sea ésta pública o privada. Si una escuela no recibe estudiantes es porque los padres consideran que es de baja calidad, al margen de su categoría de pública o privada. Esta competencia tendría efectos benéficos en eficiencia sin alterar la equidad en el acceso que, por cierto, debe ser universal. Luego, el gobierno transfiere el dinero a las escuelas, en función del número de *vouchers* recibidos.

Como puede notarse, no se trata de una asignación automática de recursos a una escuela (oferente del servicio), sino al padre de familia (demandante del servicio). En Chile se implementó una reforma de este

tipo a inicios de la década del ochenta²⁰. El diagnóstico mostraba un sistema educacional centralizado y burocrático, con baja calidad y eficiencia (medida por los altos porcentajes de deserción y repetición escolar), bajos sueldos a los profesores por el exceso de burocracia, supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas, mínima participación de la comunidad y programas de estudio muy rígidos.

La reforma supuso una alteración de todo el marco institucional pues, si bien es cierto, el ministerio seguía financiando la educación a partir de los contribuyentes, la transferencia del dinero no sería automática, sino que las escuelas recibirían un pago por cada estudiante matriculado, denominado subvención. Cabe mencionar que en Chile, del total de estudiantes en los niveles primario y secundario, el 92% acude a escuelas subvencionadas, mientras que sólo el 8% restante va a escuelas particulares pagadas²¹.

La educación subvencionada es gratuita y su financiamiento está basado en un subsidio por cada alumno que asiste al establecimiento educacional. El valor del subsidio varía según el tipo de enseñanza y la región geográfica, lo que refleja una estructura de costos heterogénea, pero se entrega universalmente, sin distinguir la condición socioeconómica del alumno. Por lo tanto, no sigue una estrategia focalizada: no diferencia a las familias pobres de las no pobres. En la práctica, esto ha favorecido a muchos estudiantes: de acuerdo con quintiles de ingreso, el quintil más pobre envía al 98% de sus alumnos a escuelas subvencionadas; este porcentaje va disminuyendo conforme aumenta el nivel de ingreso hasta 61.3% en el quintil de mayores ingresos. La calidad se evalúa a partir de pruebas de aplicación nacional, encontrándose que los colegios subvencionados logran sólo la mitad de los objetivos pedagógicos en castellano y matemáticas (52%), mientras que ese porcentaje asciende a 70% en las escuelas privadas.

20. Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993, cap. 2.

21. Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC), *Financiamiento de la educación subvencionada*, No. 47, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1994.

En resumen, el mecanismo de subvención ha ampliado la cobertura, mejorando la calidad, y ha introducido mecanismos de elección y competencia en un área que se ha regido por los esquemas tradicionales de la intervención pública centralizada, sin posibilidad de elección. Se premia a las escuelas que atraen estudiantes y se castiga a aquellas que no lograra el objetivo. Para que esto funcione, el gobierno debe asegurar la transferencia de recursos en función de resultados; y, además, debe informar a la población sobre los resultados de las evaluaciones, para que los padres de familia tengan el conocimiento adecuado de las opciones disponibles.

10. La descentralización de la educación

La descentralización educacional es una parte de las reformas posibles en el campo de las políticas sociales. Consiste en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos de los niveles pre-escolar, primario y secundario a los municipios. Como consecuencia, pasa a ser responsabilidad del municipio la contratación y el depido del personal (incluyendo al Director de la Escuela), la fijación de salarios, la compra de insumos, etc. El gobierno central diseña el marco normativo general (currículo mínimo, acceso universal), supervisa y provee el financiamiento para el sector.

Usualmente se confunde descentralizar con privatizar, pero no son categorías equivalentes. La descentralización afecta a la administración del aparato público estatal, mientras que la privatización incide sobre todo el sistema económico. Por otro lado, la privatización reduce el poder del Estado, transfiriéndolo al sector privado; mientras que la descentralización redistribuye el poder estatal entre distintos entes que lo componen, con el objetivo de lograr un mejor servicio a un menor costo.

Por descentralización educativa se entiende la transferencia de competencias educativas del gobierno central -las que puede compartir- a administraciones subnacionales de carácter territorial que posean una alta autonomía relativa del nivel central (sólo sujetos a legalidad); que, por lo tanto, tienen personería jurídica, administran recursos propios y

generan, por algún mecanismo democrático, sus autoridades²². Si dichos entes están jerárquicamente subordinados política o administrativamente al gobierno central, se tratará de una desconcentración educativa. La diferenciación de ambos conceptos está en el grado de autonomía de la instancia local.

Existen tres dimensiones que pueden ser descentralizables: la administrativa, la económico-financiera y la pedagógico-educativa. En la primera se incluye la planificación estratégica, políticas y programas, la gestión y la práctica gerencial, la gestión de infraestructura y equipamiento, y la gestión de recursos humanos. La dimensión económico-financiera abarca las fuentes de los recursos, la administración de los mismos, así como el control de su uso. Por último, en el ámbito pedagógico-educativo, se incluye el diseño curricular, el perfeccionamiento y la capacitación en el servicio, la elaboración del material didáctico, la generación de proyectos de mejoramiento pedagógico y la supervisión técnico-pedagógica.

Entonces, para medir el grado de descentralización educativa, es preciso responder a las siguientes interrogantes: ¿quién determina la estructura del sistema escolar?, ¿quién establece y otorga las certificaciones?, ¿quién toma las decisiones curriculares?, ¿quién controla y gestiona al personal docente y la planta física?, ¿quién financia el sistema?, y ¿quién controla y supervisa el funcionamiento del sistema?

El proceso descentralizador supone introducir señales de mercado en el sistema educacional, garantizando la competencia por entregar un mejor servicio, entre el emergente sector privado y el "nuevo" sector público. Por ejemplo, en el caso chileno, como se ha reseñado con detalle en el punto anterior, se incorporó al sector privado como oferente de la educación subvencionada por el Estado. Además, se implementó un mecanismo de subvención per cápita para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. Esta subvención cumpliría un doble rol: cubrir los gastos de operación de las escuelas, y promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiant-

22. Montt, Pedro y Pedro Serra, *La descentralización educativa en Chile: el traspaso de la educación a los municipios*, Documento de Trabajo No. 3, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1994.

tes²³. Además, la educación privada subvencionada actúa como un mecanismo de control porque aísla el problema del financiamiento de aquél vinculado con la gestión municipal. Como el gobierno asegura la subvención, sólo que ésta se otorga al estudiante para que éste escoja y no a la escuela directamente, es posible evaluar los resultados de la reforma sólo en términos de la eficiencia del servicio ofrecido.

En general, lo que se busca es solucionar los problemas asociados a un sistema fuertemente centralizado, caracterizado, como se ha revisado líneas atrás, por lo siguiente: baja calidad y eficiencia debido a la falta de incentivos del sistema para atraer y retener estudiantes, bajos salarios de los profesores debido a los altos costos administrativos, supervisión inadecuada de las escuelas y sus profesores, programas de estudio rígidos y no relacionados con las necesidades locales, y escasa participación de la comunidad en las materias escolares.

La idea de fondo está en que las autoridades locales tienen mayor conocimiento de lo que se necesita para mejorar las escuelas de su comunidad y, al estar más cerca de sus miembros (en comparación con el gobierno central), tienen los incentivos para implementar los cambios. Esta reforma asume que los futuros administradores de la educación en el nivel local tienen la calificación adecuada para desempeñar su labor, y esto no necesariamente es cierto en países caracterizados por un bajo nivel educativo en general. Las autoridades locales deben poder discernir entre buenos y malos profesores, deben tener una idea de los métodos de enseñanza, etc., asuntos que son cuestionables.

De este modo, la descentralización educativa debe estar acompañada de mecanismos que constituyan incentivos para aumentar la calidad; la experiencia chilena, que combina la descentralización con un sistema de transferencia de los recursos del gobierno central a los niveles locales, resulta un ejemplo ilustrativo. Al incorporar un sistema de *vouchers*, posibilita que las escuelas compitan por los estudiantes, recibiendo así la señal adecuada para mejorar la calidad; de lo contrario,

23. Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización de la educación chilena: una evaluación económica*, Serie Investigación 1-85, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1995, pp. 1-3.

sean escuelas públicas o privadas, salen del mercado educativo. Esta es una alternativa que muestra la necesidad de complementar la descentralización con una estructura de incentivos adecuada. Sólo así pueden intuirse, a priori, mejoras en el sistema educacional.

X. SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES

1. Generalidades

La economía de la salud no ocupa un lugar intermedio entre la economía y la medicina, sino que es una de las múltiples ramas de la economía y, como tal, usa criterios y herramientas que también son aplicables a otras ramas. Inclusive, puede afirmarse que no hay un solo concepto económico propio de la economía de la salud¹.

Por ejemplo, el punto de partida es el reconocimiento de la escasez de recursos; ante ello, independientemente de quién produzca los "cuidados de salud", deben hacerse elecciones en el siguiente sentido:

- i) Si los cuidados de salud son producidos por el sector público, entregar más recursos al sector salud implica otorgarle menos a otro, como por ejemplo la educación. Esto significa que los recursos tienen un costo (llamado de oportunidad), por lo que, dado el monto asignado, se debe obtener el máximo provecho, y ello supone producir al menor costo posible.
- ii) Alternativamente, si son producidos por el sector privado, debe pensarse ¿cuánto rendirían los mismos recursos utilizados en otro fin?

En segundo lugar, existen tres elecciones básicas que determinan la organización de los servicios de salud (al igual que en cualquier otro sector de la economía):

- i) Determinar el monto a ser gastado en salud, y la composición de ese gasto.

1. Musgrove, Philip, *Economía y salud*, mimeo, charla efectuada en la Reunión de la Asociación Chilena de Economistas de la Salud, Santiago de Chile: 1994.

- ii) Determinar el mejor método para producir servicios de salud; esto implica escoger el monto de capital y equipo en relación a la cantidad y el tipo de trabajadores en la provisión del servicio.
- iii) Determinar el método de distribución de los servicios de salud entre los distintos grupos de la población.

Las dos primeras elecciones se vinculan con la eficiencia económica, mientras que la tercera se relaciona con la equidad. Es importante mencionar que un supuesto básico para la aplicación del análisis económico en la toma de decisiones es que deben existir alternativas; si hubiera sólo una alternativa posible, no existiría problema económico.

No obstante, la organización de los servicios de salud no es el único factor que determina el "estado de salud"; la Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como el estado completo de bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedades. Desde esta perspectiva bastante amplia, puede entenderse a la salud como sinónimo de bienestar. Por eso es que el estado de salud en un momento determinado depende no sólo de los cuidados médicos, sino también de otras variables, como el saneamiento básico, la educación, la nutrición, la vivienda, etc. Esto es muy importante porque, a menor nivel de ingreso del país, las enfermedades se asocian más con problemas de saneamiento básico, nutrición, etc. Además, un país con una alta tasa de mortalidad no necesariamente implica servicios de salud deficientes, sino que la causa última puede estar en los demás factores.

Entonces, en lo que sigue, no se estudiará el bienestar en sí mismo, dado que no es lo que se transa en el mercado, sino más bien la industria de cuidados médicos o, simplemente, cuidados de la salud. En la siguiente sección se analizarán las principales características del mercado de cuidados médicos, enfatizando sus diferencias con lo que los economistas consideran como modelo de mercado ideal: el de competencia perfecta; éstas se sintetizan en la tercera sección.

A continuación se plantean las alternativas para organizar un sistema de salud, diferenciando sus principales funciones. Esto nos lleva a analizar los mercados de seguros de salud (sección 5) con todas las

dificultades que ellos suponen. En el siguiente acápite se explican los principales instrumentos para controlar los costos en el sector; para, finalmente, en la sección 8, tratar el tema de la descentralización en el sector salud. A manera de conclusión, se establecen los principales aportes que el análisis económico puede realizar al sector salud. La idea es que los sistemas de salud pueden enriquecerse con el aporte de herramientas simples de la economía.

2. Características del mercado de cuidados médicos

El mercado de cuidados médicos es distinto de los demás mercados; sus características definen un conjunto de particularidades muy especiales. En términos generales, éstas son las siguientes:

2.1 Naturaleza de la demanda

La demanda de cuidados médicos no es estable, a diferencia, por ejemplo, de la demanda por alimentos o vestido; por el contrario, es irregular e impredecible. Si dejamos de lado los servicios preventivos, los cuidados médicos sólo brindan satisfacción ante una enfermedad, es decir, ante una desviación del estado normal de una persona. Es cierto que las personas poseemos algunos grados de libertad para alterar nuestros riesgos; no obstante, a pesar de ello, la enfermedad de todos modos puede abatirnos contra nuestra voluntad².

Esta aleatoriedad nos lleva a pensar que la demanda por servicios médicos está asociada con una probabilidad relativamente alta de disminuir nuestra integridad personal. Por eso existe un riesgo de muerte o de incapacidad parcial o total para desarrollar nuestra capacidad para generar ingresos (en otras palabras dejar de trabajar o hacerlo en inferioridad de condiciones). Puede argüirse que lo mismo es válido para la alimentación, pero este problema puede solucionarse con un mayor ingreso; sin embargo, ante una enfermedad, no necesariamente un mayor

2. Miranda, Ernesto, "Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud de América Latina", en *Estudios Públicos*, No. 46, Santiago de Chile: CEP, 1992.

ingreso es la solución. Entonces, la enfermedad no sólo implica un riesgo, sino un riesgo muy costoso.

2.2 Comportamiento esperado de los médicos

Esta característica es la que más frecuentemente se nota en los cuidados médicos: el consumidor (en este caso, el paciente) tiene dificultades para evaluar el servicio recibido. Normalmente, los consumidores no conocen las consecuencias de distintos tratamientos médicos; ni siquiera pueden diagnosticar qué tipo de tratamiento necesitan. Por eso se establece una relación de confianza entre el paciente y el médico; el primero espera que el comportamiento del segundo esté guiado por el interés del paciente.

Esto se origina en lo que la literatura económica llama "asimetrías de información": el volumen de información con que cuentan proveedores y consumidores no es el mismo. Normalmente, dada la naturaleza compleja de las acciones de salud, lo único que percibe el paciente es la ausencia de salud, pero no conoce la naturaleza y el alcance de sus necesidades, ni menos los medios para satisfacerlas. Sólo los profesionales de la salud cuentan con esa información, lo que les brinda una mayor capacidad negociadora. De esta forma, el paciente no decide ("no demanda") el tratamiento que va a recibir; en lugar de ello, selecciona a un médico, quien es el que toma la decisión. En otras palabras, como el paciente no tiene el conocimiento suficiente, delega la autoridad al médico para que tome la decisión por él.

Dada esta realidad, el médico cumple un doble rol: por un lado, actúa en el interés del paciente y, por otro, en función de su propio interés, como un oferente del servicio. Por ello, puede inducir demanda y el paciente acudirá al médico tantas veces como éste lo solicite; por ejemplo, dada la reducida información del paciente, el médico puede recomendarle que acuda a él todas las semanas para ver si el progreso es satisfactorio o no. Esto tiene un correlato empírico, pues se ha observado que junto con el incremento en el número de médicos en determinadas áreas, han aumentado tanto el precio como la cantidad de

servicios médicos³. La hipótesis de la "capacidad de inducir" afirma que los médicos producen demanda por sus propios servicios⁴.

2.3 Producto incierto

El resultado del tratamiento de una enfermedad tiene un alto componente de incertidumbre; la recuperación total es difícil de predecir y ésta, dada la asimetría de información, es mayor aún en el caso de los pacientes.

2.4 Naturaleza de la oferta

Es obvio que para ejercer la medicina es necesario tener una acreditación; normalmente, ésta la brindan los Colegios Médicos. Además, el costo de la educación médica usualmente es alto, y el tiempo de estudios es mayor que en otras profesiones. Estos dos factores actúan como una restricción a la oferta.

2.5 Políticas de precios

En el mercado de cuidados médicos es usual la discriminación de precios a partir del nivel de ingresos (en el extremo, es gratuita para los pacientes indigentes); aquí cabe mencionar la existencia del pago directo por el servicio (*fee for Service*) y, como alternativa, los sistemas de pre-pago (que incluyen los mercados de seguros de salud).

3. El mercado de cuidados médicos y el análisis económico

Cuando un economista analiza el comportamiento de un mercado, usa como patrón de comparación al mercado de competencia perfecta; pues éste origina resultados socialmente óptimos. Por eso "para que el mercado funcione bien", se analiza qué tanto se aleja el mercado

3. Feldstein, Martin, *Health Care Economics*, New York: John Wiley and Sons, 1983.

4. Maddala, G.S. y Ellen Miller, *Microeconomía*, McGraw Hill, 1990.

analizado (en este caso, el de cuidados médicos) de la competencia perfecta, que teóricamente logra la eficiencia⁵.

El modelo competitivo conduce a asignaciones de equilibrio que son eficientes desde el punto de vista de Pareto; es decir, son asignaciones en las que no se puede mejorar a nadie sin empeorar a otro. Esta noción es recogida por el primer teorema del bienestar que sostiene que "todo equilibrio competitivo es Pareto-Óptimo". Sin embargo, esto no alude a la deseabilidad de una determinada asignación; aquí entran en juego juicios de valor, ya que puede preferirse una asignación a otra a sabiendas de que algún grupo de individuos está empeorando, siempre y cuando la mejora que reciben otros individuos más que compense el deterioro causado a los primeros.

Las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto no nos dicen nada con respecto a la distribución de ingresos resultante: puede ser que un grupo muy pequeño de la población tenga gran parte de la riqueza, y la mayoría viva en condiciones de pobreza; esto sería eficiente (pues la única forma de mejorar a los pobres es empeorando a los ricos) pero no equitativo.

Aquí entra el segundo teorema del bienestar, que sostiene que si no estamos de acuerdo con la distribución de ingresos resultante, no se necesita abandonar el mecanismo de mercado; todo lo que se requiere es redistribuir la riqueza inicial y dejar el resto al libre mercado. Por lo tanto, todas las asignaciones Pareto-eficientes pueden lograrse con el mecanismo de mercado; en este sistema, todas las decisiones de producción y consumo son llevadas a cabo por los distintos individuos que conforman la economía.

Sin embargo, existen dos conjuntos de razones que justifican la intervención del Estado en ciertos mercados y que impiden lograr la eficiencia que sugiere el mercado libre:

5. Para un análisis comparativo véase Arrow, Kenneth, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", en *The American Economic Review*, vol. 53, No. 5, diciembre 1963, pp. 941-973.

- i) **Fallas del mercado:** aquí se encuentran los monopolios naturales (cuando resulta más barato que una empresa ofrezca el bien *versus* un conjunto de ellas), los bienes públicos, las externalidades, la ausencia de mercados completos y las fallas de información. El mercado de cuidados médicos presenta varias de estas fallas: asimetrías de información (el proveedor maneja más información que el paciente); externalidades (la presencia o ausencia de enfermedades transmisibles en una persona afecta el bienestar de otras); competencia imperfecta entre los oferentes; falta de difusión de adecuada información con respecto a los cuidados preventivos; monopolios naturales (en el caso de los hospitales); etc.
- ii) **Problemas de equidad:** una distribución desigual de ingresos atenta contra la equidad; aun cuando el mercado privado de cuidados de salud puede ser eficiente (lo que ya es improbable por las fallas mencionadas), puede no proveer del servicio a la gente que no tenga dinero para pagar los tratamientos. Dado que la salud es considerada un bien meritorio (en el sentido que su provisión debe ser alentada y difundida en relación a los demás bienes), se abre el espacio para la intervención del gobierno.

La idea clave está en que el mercado de cuidados médicos se aleja del mercado competitivo; las características usuales del mercado de competencia perfecta se presentan en el cuadro siguiente, en el cual se hace la comparación con el mercado de cuidados médicos:

DIFERENCIAS ENTRE EL MERCADO DE COMPETENCIA PERFECTA Y EL MERCADO DE CUIDADOS MÉDICOS^{1/}

Mercado competitivo	Mercado de cuidados médicos
Muchos proveedores	Limitado número de proveedores
Firmas maximizadoras de beneficios	La mayoría de hospitales no tiene ese objetivo
Producto homogéneo	Producto heterogéneo
Información perfecta	Asimetrías de información
Pago directo por parte de los consumidores	Los pacientes sólo cubren una fracción de los costos (por la existencia de seguros)

1/ Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., New York: W & W Norton Company, 1986.

Todo lo reseñado implica que los mercados de cuidados médicos se comportan de forma distinta a la de los mercados competitivos; por ejemplo, la teoría competitiva predice que un aumento en el número de médicos disminuirá el precio de los servicios médicos. La realidad contrasta con este hecho, probablemente, por la existencia de una demanda inducida (como se vio en el punto 2.2, la oferta de médicos puede crear su propia demanda). Este tipo de dificultades sugiere la presencia del Estado, no necesariamente como proveedor directo, pero sí como regulador. A continuación, se analiza este aspecto con más detalle.

4. Organización de un sistema de salud

La organización de un sistema de salud implica diferenciar, en primer lugar, las funciones de producción y financiamiento; del mismo modo, es imprescindible definir los mecanismos de propiedad y asignación de recursos con los cuales va a operar el sistema.

La producción de servicios de salud puede ser realizada por entidades de propiedad pública, privada o mixta; esta producción implica el uso de distintos recursos (trabajo, equipamiento, insumos, infraestructura, etc.) que tienen un costo y, por lo tanto, deben ser financiados.

El financiamiento de los mencionados costos puede estar en manos del Estado (es decir, de los contribuyentes, a través de los impuestos) o de particulares; simultáneamente, el financiamiento de la salud puede suponer cobros directos al usuario o pagos periódicos no relacionados directamente con los episodios de enfermedad (a través de un seguro de salud) o una combinación de ambos.

Como puede notarse, a partir de estas funciones, nacen distintos sistemas de salud que resultan de combinar las distintas formas de propiedad con los diferentes medios de financiamiento.

En segundo lugar, es necesario definir cómo se van a asignar los recursos productivos; aquí existen dos alternativas polares: usar al mercado (mecanismo descentralizado) o al Estado (mecanismo centralizado), o una combinación de ambos. Entre los dos extremos (pero tendiendo más al sistema descentralizado) se encuentran dos opciones:

- i) **Mercados internos**, que tienen como objetivo aislar las funciones del comprador y proveedor del gobierno, estimulando la competencia entre proveedores estatales y potenciales proveedores privados.
- ii) **Competencia pública**, que consiste en permitirle al usuario escoger libremente entre los proveedores, relacionando el presupuesto de un proveedor con el número de pacientes que éste atrae.

Esto último es interesante, puesto que plantea la introducción de subsidios a la demanda de salud⁶. En general, un subsidio busca transferir recursos a las personas para que éstas accedan a ciertos bienes o servicios que la sociedad considera necesarios y que, por sus propios medios, no pueden alcanzar. Nótese aquí las nociones de bienes meritorios y de equidad, discutidas en el punto 3. Los subsidios pueden aplicarse a la demanda o a la oferta. El subsidio a la demanda consiste en que el consumidor recibe un aporte para pagar su sistema de salud y decide libre y soberanamente a qué institución se dirigirá para adquirir el producto o servicio requerido; así, la persona subsidiada posee la capacidad, en el momento de negociar con el proveedor, de exigir la mejor calidad en el servicio recibido.

Por su parte, el subsidio a la oferta entrega los recursos directamente al productor del bien para que el producto pueda ser vendido a un precio inferior a su verdadero valor, independientemente de quien lo demande. Este es el caso de la salud pública: el Estado transfiere recursos a los productores (hospitales y servicios de salud) y no a los consumidores (beneficiarios), disminuyendo así la posibilidad de exigir un servicio de mejor calidad. Cuando se subsidia la oferta, la transferencia de recursos debe hacerse no inercialmente, sino en función de ciertos estándares como, por ejemplo, por egresos hospitalarios, por el costo promedio en que se incurre en determinado tratamiento, etc. De lo contrario, las instituciones de salud no tendrían los incentivos necesarios para funcionar eficientemente, siguiendo estrategias de optimización en el manejo de sus recursos. En otros términos, si una persona está

6. Caviedes, Rafael, "Subsidios a la demanda en salud", en *Estudios Públicos*, No. 54, Santiago de Chile: CEP, 1994, pp. 83-125.

disconforme con la atención y decide no acudir más a un hospital o consultorio, la institución no ve mermado su presupuesto; por eso, los subsidios a la oferta deben entregarse en función de resultados.

Entonces, la idea central radica en introducir competitividad en el sector público, para que, en un contexto de equidad, esto redunde en mayor calidad y eficiencia.

La discusión anterior ha originado muchos debates en cuanto a la forma en que debe organizarse un sistema de salud; al margen de ello, todo sistema debe cumplir con dos objetivos: eficiencia y equidad. La eficiencia implica lograr el estado de salud socialmente deseado al mínimo costo posible y la equidad alude a un acceso no discriminatorio al sistema de salud. Aquí es fundamental garantizar un nivel mínimo de salud a los grupos más desprotegidos (indigentes, ancianos, etc.); adicionalmente a esto, un sistema de salud, para que sea viable, no debe tener problemas de financiamiento. Por ejemplo, puede plantearse un sistema muy equitativo pero imposible de financiar.

En América Latina, la mayoría de países tienen sistemas mixtos de salud, es decir, sistemas en los cuales coexisten el sector público y el sector privado, tanto en el financiamiento como en la prestación de servicios.

Los sistemas centralizados o estatistas se caracterizan por un monopolio estatal, tanto en el financiamiento como en la provisión; normalmente, la gestión está también en manos estatales, aunque cabe la posibilidad de algún grado de descentralización. Cada hospital cuenta con un presupuesto global, que es asignado por el gobierno central siguiendo un criterio histórico; y todo el personal, tanto médico como administrativo, pertenece a la categoría de empleado público. Este sistema propone una cobertura universal y la equidad es el principal objetivo del mismo. No presenta incentivos, ni para la eficiencia en la prestación, ni para contener costos; el usuario del sistema no tiene opción de elegir, y cualquier mejora tecnológica depende de los recursos del gobierno central. De este modo, en coyunturas de escasez de recursos, se contrae la calidad del servicio. Cuba cuenta con un sistema de salud que se asemeja a este esquema.

Una segunda posibilidad está representada por los sistemas mixtos, lo que admite diversos modelos. Por ejemplo, una opción es que el financiamiento y la gestión sean públicas, parcialmente a cargo de la Seguridad Social, pero la prestación del servicio puede ser pública o privada. Inclusive aquí pueden surgir otras variantes en función del método que utiliza el gobierno central para transferir los recursos (ver la siguiente sección), tanto al interior del sistema público, como en relación al pago a los proveedores privados. El método escogido condiciona la eficiencia y la contención de costos en el sector; la idea es introducir señales de mercado al sistema, posibilitando la competencia entre los distintos proveedores, sean éstos públicos o privados. El rol del Estado es regulador y además debe asegurar equidad en el acceso, pues por lo general la seguridad social se limita a aquellos trabajadores que se encuentran formalmente incorporados al mercado laboral. Así, la universalidad se logra si el Estado se encarga de los trabajadores independientes (aunque en muchos casos pueden tener un seguro privado de salud o cotizar en el sistema de seguridad social), los indigentes, los enfermos crónicos y los pacientes de la tercera edad. La regulación puede suponer que estos últimos grupos sean incorporados a los sistemas privados de salud, mediante algún tipo de seguros colectivos.

Otra opción es que las contribuciones obligatorias al sistema sean administradas por entes públicos o privados, quienes pueden proveer directamente el servicio o contratar a otras organizaciones, públicas o privadas, para que tengan a su cargo esta función. La competencia aumenta cuando los usuarios pueden escoger entre hospitales públicos e instituciones privadas, y traspasar sus contribuciones libremente de un sector a otro⁷.

No obstante, cualquier sistema de salud, como se ha mencionado, debe evaluarse a partir de sus implicancias sobre la eficiencia y la equidad. En un extremo, un modelo muy centralista puede lograr un mayor nivel de cobertura pero, dada la escasez de recursos, no

7. CEPAL, *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, LC/G. 1813, Santiago de Chile: 1994, p. 39.

tiene los incentivos suficientes para funcionar de manera eficiente. Por su lado, un sistema de salud basado predominantemente en el mercado incrementa notablemente la eficiencia, pero genera un costo en equidad. Este *trade-off* se soluciona a través de los sistemas mixtos, en los cuales las funciones están divididas entre el sector público y el sector privado; la clave está en que la equidad en la atención de salud no se encuentre condicionada a la consecución de una mayor eficiencia.

4.1 La transferencia de recursos dentro del sistema

Una de las mayores dificultades que entraña el diseño de un sistema de salud es la forma en que el Estado va a transferir los fondos financieros al interior del sistema público. Existe una variedad de arreglos institucionales, correspondiéndole a cada uno un distinto sistema de incentivos.

La modalidad tradicional, denominada sistema de presupuestos globales e históricos, consiste en que el nivel central cubre los gastos de operación del establecimiento de salud a través de un presupuesto histórico; la inversión es discrecional y está condicionada a la disponibilidad de recursos del nivel central. El problema principal de este sistema de transferencias radica en que el monto transferido no depende de que el beneficiario concurra o no al centro de atención, sino que es independiente del trato recibido. No existen incentivos para desarrollar mejoras en el sistema, y esto es particularmente grave en un sector caracterizado por la carencia de recursos y la alta presión asistencial⁸. Además, en la medida en que no se requiere información detallada de costos ni de utilización de servicios, no se produce un proceso de aprendizaje respecto al proceso de prestación de acciones de salud⁹.

8. Lenz, Rony, "Pago asociado a diagnóstico: breve reseña", en *Cuadernos de Economía*, No. 95, Santiago de Chile: Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, p. 1Ú6.

9. Oyarzo, César y Sylvia Galleguillos, "Reforma del sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud", en *Cuadernos de Economía*, No. 95, Santiago de Chile: 1995, p. 36.

Una primera alternativa consiste en mantener los presupuestos históricos (es decir, pagar "hacia atrás"), pero definiendo el monto transferido en función de las actividades realizadas. Surgen aquí varias posibilidades. Una es pagar por días de hospitalización; y otra, a partir del número de prestaciones otorgadas. Si bien es cierto que estas opciones son superiores a la modalidad tradicional, también comportan un problema de incentivos, dado que el establecimiento de salud tratará de incrementar la facturación o los días de hospitalización para obtener más recursos. Es claro que un mayor volumen de prestaciones en salud no significa necesariamente una mayor calidad en la resolución de los problemas de salud.

Una segunda alternativa se denomina "pago asociado a diagnóstico", y contiene tres elementos: pagos prospectivos ("hacia adelante"), pagos asociados a resultados y contención de costos. Este sistema liga el pago a un resultado médico concreto: el diagnóstico de egreso del paciente del establecimiento hospitalario. El proveedor es reembolsado en relación a tarifas predeterminadas asociadas a la clasificación de los egresos en grupos de diagnóstico; el pago se realiza anticipadamente. Es condición previa definir un conjunto estandarizado de prestaciones, valorizadas de acuerdo con su costo de provisión.

Como el pago siempre es el mismo, independiente del volumen de prestaciones realizadas, el proveedor está incentivado a tratar los casos con mayor eficiencia. Así, el oferente no es reembolsado por los gastos efectuados, sino por los diagnósticos tratados.

El conjunto estandarizado generalmente se denomina "canasta". Cada prestación supone un pago que se acerca a su costo real. Cualquier mejora en el proceso productivo que implique una baja en los costos, representa un beneficio para el proveedor, pues el nivel central siempre paga el valor estandarizado. Por ejemplo, si la mejora en el servicio clínico se refleja en una reducción de los días-cama, la reducción en costos se refleja en un beneficio para el oferente. En el caso del pago histórico asociado a las facturaciones realizadas, la eficiencia no sería premiada, ya que, por el contrario, al oferente le convendría mantener más días al paciente hospitalizado, atentando contra un uso eficiente de los recursos disponibles.

Una crítica a esta alternativa es que puede conducir a una reducción en la calidad, dado que el proveedor, en su intento de ser eficiente reduciendo costos, puede afectar el volumen de prestaciones. Aquí aparecen el rol regulador del Estado y la libertad de elección del beneficiario, que "controlan" que no existan mermas en la calidad. Una puntualización importante se vincula con el hecho de que un paciente puede sufrir una complicación que lleve a que el costo asumido por el hospital exceda al valor de la transferencia estandarizada. En ese caso, el sistema pagaría por la prestación adicional, previa demostración de que efectivamente la complicación se ajusta a un diagnóstico más complejo.

Como puede notarse, las alternativas planteadas tienen como objetivo mejorar la eficiencia de los sistemas de salud, sin alterar la equidad en el acceso. Se trata de introducir "señales de mercado" al sistema.

5. Seguros de salud

Cuando se debaten temas sobre el sector salud, el tópico de seguros de salud probablemente sea el más discutido; puesto que, pese a los avances logrados, se mantienen dudas con respecto a su eficiencia y cobertura de los desempleados, los indigentes, los pacientes de la tercera edad y aquellos que sufren enfermedades catastróficas.

En la segunda sección de este capítulo se comentó la naturaleza de la demanda por cuidados médicos y se vio que la enfermedad es un hecho impredecible; en caso ocurra este evento no deseado, el individuo se ve obligado a afrontar gastos en un momento en el cual se está reduciendo su capacidad de generar ingresos.

La idea básica de un seguro de salud es la de compartir el riesgo; por eso aparecen los mercados de seguros de salud como una alternativa de financiamiento de los servicios de salud.

El siguiente ejemplo muestra las razones de la expansión del mercado de seguros. Supongamos que existe una posibilidad entre cien de contraer cierta enfermedad, cuyo tratamiento cuesta US\$20,000 al año; una compañía vende pólizas para asumir ese riesgo; si vende muchas

pólizas, por ejemplo 10,000, la ley estadística de los grandes números indica que la compañía, casi con certeza, tendrá que pagarle a 100 personas (es decir, $1/100$ de 10,000); el número podrá ser ligeramente mayor o menor que 100, pero en todo caso, no se alejará mucho de ese valor.

Así, compartiendo el riesgo entre un gran número de personas, el riesgo asumido por la compañía es mínimo. Esto permitirá que la póliza se venda a un valor moderadamente por encima de 200 ($1/100 * 20,000$), que representa el valor esperado o gasto promedio en que incurre la compañía por los individuos que asegura. La razón por la cual el costo tiene que estar por encima de 200 está en que la compañía no sólo debe cubrir los costos de aquellos que se enferman, sino otros costos administrativos.

La mayoría de las personas son adversas al riesgo; técnicamente esto significa que se prefiere asumir un costo dado con certeza, que la incertidumbre que significa un costo alto. En otras palabras, muchos preferirán pagar 200 a la compañía que no hacerlo y asumir la posibilidad de uno entre cien de tener que afrontar un desembolso de 20,000 dólares. De esta manera, aparecen los mercados de seguros.

Sin embargo, no es eficiente asegurarse contra todos los gastos médicos. Para poner un caso extremo, supongamos que existe la certeza que se requerirá un chequeo anual que cuesta 100 dólares y que la compañía que vende una póliza para cubrir este gasto lo hace al precio de 110 porque, aparte de cubrir el costo del chequeo, debe cubrir sus propios costos. En ese caso es preferible no asegurarse contra ese gasto, pues se ahorraría 10.

A pesar de lo beneficioso de los seguros, éstos presentan una seria dificultad. El seguro incentiva al individuo a gastar más en cuidados médicos que lo que se gastaría en otras circunstancias. Por ejemplo, si el individuo sabe que la compañía aseguradora cubre el 80% del costo por cada día adicional que el paciente se mantenga internado en un hospital, puede decidir quedarse en el mismo, sin que exista una necesidad real de ello. Por su parte, los médicos no estarán incentivados a controlar los costos porque "el seguro paga"; para ponerlo de otro

modo, el seguro crea un incentivo para el sobreconsumo. De esta manera, la existencia de seguros de salud lleva a un aumento no deseado en los gastos para cuidados médicos.

Este efecto que tiene el seguro en el comportamiento de los agentes se conoce en la literatura económica con el término *moral hazard*; el problema no sólo está en el sobreconsumo, sino que la persona tenderá a gastar menos en cuidados preventivos de la salud, por lo que aumentará la posibilidad de enfermarse. Este problema de *moral hazard* no es privativo de los seguros médicos, pues en otros tipos de seguros también ocurre; para colocar un ejemplo extremo, puede pensarse en el individuo que incendia su casa para cobrar el seguro. Como puede notarse, todo lo anterior se reduce a un problema de incentivos.

Ante dicha realidad, está en el interés de las compañías el diseño de algunos mecanismos para limitar la cobertura de un seguro, como los siguientes:

i) Deducibles: el paciente debe pagar un monto fijo antes de que el seguro cubra el total o una fracción del resto. Por ejemplo, luego de que el individuo ha pagado 100 dólares por cuidados médicos durante un año, la tercera parte (es decir, la compañía) cubre una parte o el total (dependiendo del plan) de los servicios médicos adicionales.

Existen varias razones para el uso de deducibles: primero, reduce los costos administrativos asociados al procesamiento de la información; el paciente sólo hará el trámite con la compañía si el monto que puede obtener compensa los costos incurridos en tener que hacer el trámite; segundo, controla el sobreconsumo del seguro; y, tercero, si el deducible es mayor que el precio del servicio, se provee el incentivo para que el paciente controle su demanda.

Pero, el uso de deducibles también plantea dificultades: un deducible igual para todos los individuos representará una carga mayor para una familia de bajos ingresos que para una de altos

ingresos; en la misma línea, un deducible muy alto desincentiva el uso del seguro, con lo cual éste no estaría cumpliendo su función.

- ii) Coseguro: surge cuando la compañía reembolsa al paciente una fracción del precio del servicio; un nivel de coseguro de 20% efectivamente reduce el precio pagado por el paciente cubierto en un 20%. Obsérvese que si sube el precio del servicio, la compañía sigue cubriendo el mismo porcentaje.

La ventaja del coseguro es que reduce el precio para el paciente, y provee los incentivos para buscar proveedores menos costosos.

Existe una tercera posibilidad: entregarle al asegurado un monto fijo en el evento de una determinada enfermedad. Por ejemplo, la compañía entrega como único pago US\$1,000; esto evita el incentivo para el sobreconsumo, pues el beneficio es fijo y no depende de la cantidad de servicios médicos adquiridos. Lo complicado de esta alternativa es que habría que especificar distintos pagos para cada enfermedad; pero como éstas varían en complejidad e intensidad, sería muy complicado y costoso redactar los contratos de seguros.

El punto clave es cómo proveer una adecuada protección evitando, al mismo tiempo, los incentivos para el sobreconsumo; esto es válido tanto para los seguros públicos como para los privados.

Normalmente, coexisten sistemas de seguros de salud públicos y privados. Los usuarios del sector público usualmente no se sienten satisfechos debido a los rechazos, las colas de espera, la insuficiencia de medicamentos, etc. La población de ingresos altos y medio-altos se adscribe al sistema privado, recibiendo una atención expedita, acceso a moderna tecnología, y una cómoda hospitalización. Además, los sistemas privados discriminan, ya que no aceptan (o de hacerlo, lo hacen a costos muy altos) a personas de la tercera edad o a enfermos crónicos (es decir, los pacientes más costosos). Adicionalmente sólo pueden acudir a ellos quienes pueden pagar, por lo que las personas de bajos ingresos (incluidos los indigentes) no tienen acceso.

En la medida en que existe un reconocimiento generalizado de que la salud es un derecho y que, por lo tanto, debe asegurarse que llegue a todos en forma equitativa, es el Estado quien debe corregir esta falla de los mercados privados de seguros de salud. Su función es la de regular los seguros médicos ofrecidos por el sector privado o la de proveer seguros sociales, para posibilitar que la cobertura sea amplia y que los costos se mantengan bajos¹⁰. Un ejemplo de regulación podría ser la alternativa de seguros colectivos: las compañías sólo podrían, asegurar grupos de individuos en los cuales se incluyan pacientes de tercera edad y otros con enfermedades catastróficas. La idea es no desproteger a nadie.

6. Control de costos en el mercado de cuidados de salud

Una característica central del mercado de cuidados médicos es que el precio pagado por el consumidor asegurado cuando demanda servicios de salud puede determinarse separadamente del precio pagado a los proveedores cuando ofrecen el servicio¹¹.

Esto sugiere dos alternativas no excluyentes para controlar los costos: políticas de demanda (*demand-side cost sharing*) a través de las cuales los pacientes deben pagar más por concepto de deducibles y coseguros; y políticas de oferta (*supply-side cost sharing*) que apuntan al diseño de incentivos adecuados a los proveedores de servicios de salud.

a. Políticas de demanda

La investigación llevada a cabo en la década del setenta en economía de la salud se basó en la búsqueda de la mejor forma de usar un instrumento de política (la cobertura del seguro) para lograr dos objetivos: brindar una adecuada protección al usuario y, simultáneamente, evitar el sobreconsumo de cuidados médicos, comentado en los capítulos precedentes.

10. Banco Mundial, *Invertir en salud*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington: 1993.

11. Ellis, Randall y Thomas McGuire, "Supply Side and Demand Side Cost Sharing in Health Care", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, No. 4, 1993, pp. 35-151.

Sin embargo, el uso de un instrumento para lograr dos objetivos en conflicto limita la utilización de este grupo de políticas. El problema central está en el hecho de que el individuo asegurado tiene los incentivos para generar una demanda excesiva por cuidados médicos. Aquí también entra en juego la relación médico-paciente; el paciente deposita la confianza en el médico para que éste tome las decisiones respecto al tratamiento, por lo que el médico puede inducir demanda, como ya se señaló.

Estos factores han originado un crecimiento desmedido de los gastos en salud; pero las políticas de demanda consideradas en forma aislada imponen riesgos financieros altos al paciente asegurado al aumentar excesivamente los deducibles y el coseguro con la idea de desincentivar el consumo excesivo.

b. Políticas de oferta

La literatura tradicional sobre el seguro de salud óptimo parte del supuesto de que la cantidad de servicios de salud está determinada por el punto sobre la curva de demanda escogido por el consumidor perfectamente informado. Además, este consumidor tiene como objetivo elevar al máximo su bienestar; por lo tanto, se asume que la oferta se acomoda a la demanda.

Sobre la base de este argumento, en las décadas de los sesenta y setenta, los médicos y los hospitales eran pagados "por el servicio ofrecido"; de manera que el pago excediera al costo del servicio ofrecido, cualquiera sea éste. Así, existían incentivos evidentes para ofrecer cualquier nivel de consumo deseado por los pacientes; no obstante, como se ha visto, dicha demanda está fuertemente influenciada por los mismos médicos. Las políticas de oferta apuntan directamente a alterar estos incentivos que tienen los proveedores de salud. Lo interesante es que, si se colocan incentivos adecuados, no se impone un riesgo financiero adicional a los pacientes; en ese sentido, son superiores

a las políticas de demanda¹². En torno a estas ideas es que se ha desarrollado el debate en la década del ochenta.

Consideremos el caso de un paciente hospitalizado para un trasplante de riñón. De acuerdo con el "pago por servicio ofrecido" (*cost-based payment system*), el hospital recibe financiamiento adicional por cada día de hospitalización, cada examen realizado y cada procedimiento llevado a cabo. La alternativa es un sistema de pago prospectivo (*prospective payment system*), que significa que el hospital recibe un pago fijo equivalente al promedio nacional de todos los pacientes que se someten a un trasplante de riñón. Si el paciente se queda en el hospital un tiempo excesivo o se usan procedimientos sumamente costosos, el hospital sufre una pérdida; de esta forma, el hospital tiene los incentivos para actuar eficientemente. Sin embargo, es cierto que hay pacientes más costosos; en ese caso, aparece una provisión adicional otorgada luego de estrictas verificaciones.

Nótese que dado el rol intermediario de la Compañía de Seguros, es posible independizar las políticas de demanda (el paciente puede tener cualquier grado de cobertura) de las políticas que alteran los incentivos para la oferta; en ese sentido no son excluyentes, sino complementarias. Entonces, ambos tipos de políticas de control de costos suponen dos extremos:

- i) **Por el lado de la demanda:** pacientes sin seguro y pacientes con seguro completo.
- ii) **Por el lado de la oferta:** sistemas de pago por servicio ofrecido (*pure cost-based reimbursement*) y sistemas de pago prospectivo (*puré prospective payment*).

De otro lado, un sistema prospectivo puro presenta dos dificultades: los proveedores tenderán a buscar pacientes que le brinden el mayor beneficio esperado, dejando de lado a aquellos que supongan costos muy altos y que, por lo tanto, generen pérdidas. Por otro lado,

12. *Ibid.*

puede llevar a una subprovisión del servicio. Por eso no se trata de llegar a los extremos, sino de ubicarse en algún punto intermedio; esta mezcla óptima permite mantener en niveles manejables el riesgo financiero de los pacientes y, al mismo tiempo, diseñar los incentivos para evitar los sobrecostos del sector.

Lo que sí queda claro es que conforme se pasa de un sistema prospectivo a uno basado en el costo, la cantidad de servicios ofrecidos por los proveedores de salud tiende a aumentar. listo porque el médico sabe que el paciente no tiene información completa. La idea es implementar los incentivos por el lado de la oferta (para controlar los costos) sin trasladar el costo al paciente, y sin alterar los objetivos de riesgo ofrecidos por el seguro de salud.

7. Algunas precisiones

En el capítulo anterior se ha enfatizado la necesidad de crear incentivos por el lado de la oferta para lograr reducciones en los costos del sector salud, sin imponer riesgos adicionales a los pacientes. En este acápite, se discuten otros argumentos adicionales en la misma línea.

a. Nuevas tecnologías

Si se hace un análisis de mediano plazo, el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías es extremadamente importante para determinar los nuevos patrones de costos¹³. Se vincula la existencia de seguros y el sistema de pago por servicios ofrecidos con nuevas tecnologías y, por lo tanto, con el rápido crecimiento de los costos de los cuidados médicos; en otras palabras, el uso de tecnología médica más sofisticada ha llevado a un aumento en costos. Esto en sí no es negativo, pero es evidente que la combinación de información imperfecta por el lado del paciente, generosas coberturas del seguro y el sistema de pago por servicio ofrecido, han puesto en marcha fuertes incentivos a los provee-

13. Newhouse, Joseph, "Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, No. 3, 1992, pp. 3-21.

dores de cuidados médicos para utilizar tecnologías nuevas, aunque demasiado costosas.

La cuestión clave es la siguiente: ¿cómo asignar recursos para tecnologías muy costosas si gran parte de la población pierde la vida por enfermedades muy elementales? Debe buscarse la combinación adecuada entre utilizar tecnología de punta *versus* consideraciones más simples. En ese sentido, si la sociedad se coloca una meta para lograr determinado crecimiento de la tecnología, los incentivos por el lado de la oferta siguen siendo superiores a las políticas de demanda, porque no fuerzan al paciente a afrontar costos financieros adicionales.

ii) Equidad

La igualdad en el acceso a los cuidados de salud se considera un derecho de la población; sin embargo, este objetivo puede entrar en conflicto con la provisión eficiente de servicios de salud. En la práctica, las políticas de demanda (deducibles y coseguros) pueden desincentivar a los grupos de bajos ingresos (si es que cuentan con un seguro). De hecho, para lograr el acceso equitativo, los incentivos por el lado de la oferta (al reducir los costos) constituyen una herramienta más eficaz. En este contexto, la mayoría de los gobiernos regulan las políticas de demanda para garantizar un seguro universal, especificando un monto mínimo de cobertura que todos los individuos deben tener. Obsérvese que las políticas son aplicables tanto al sector público como al sector privado. Si el Estado tiene que asumir a individuos no absorbidos por el sector privado (por ejemplo, los indigentes), igualmente son necesarias medidas para controlar los costos, sin disminuir la calidad del servicio.

8. Descentralización en el sector salud

Descentralizar el sistema de salud implica traspasar la administración de los establecimientos de atención primaria a los municipios; la atención primaria entrega servicios de fomento y prevención, así como curativos de baja complejidad, a través de la atención ambulatoria¹⁴.

14. Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización de la atención de la salud primaria*, Serie Investigación Y-86, Santiago de Chile: Ildes-Georgetown University, 1995.

Los principales argumentos en favor de la descentralización del sector salud son los siguientes: acercar la toma de decisiones al nivel local, mejorar el control y la fiscalización de los establecimientos, adecuar los programas de salud a las necesidades de la población, fomentar los aportes locales para la ampliación y operación de la atención de salud y, por último, posibilitar la integración multisectorial con educación, vivienda y otras áreas vinculadas con el desarrollo social¹⁵.

Desde el punto de vista administrativo, se establece un convenio entre el municipio y el servicio de salud de la respectiva área geográfica; a través del mismo, el servicio entrega la infraestructura de los establecimientos asistenciales a la municipalidad por un período determinado. Paralelamente, la municipalidad pasa a ser responsable de los gastos corrientes y de la renovación de la infraestructura de los establecimientos; además, el municipio se convierte en la instancia encargada de realizar acciones de salud primaria a los beneficiarios del sector público, implementando para ello distintos programas de salud.

Es evidente que esta autonomía que adquiere el municipio está sujeta a cierto grado de regulación estatal; el establecimiento de salud sigue adscrito al sistema público y es supervisado técnica y administrativamente por el ministerio del ramo. Esta precisión es importante porque descentralizar no es sinónimo de privatizar, sino más bien de dividir las funciones dentro de distintas instituciones del mismo sector público. En este caso, las acciones de salud ya no son desarrolladas directamente por la extensa red burocrática del ministerio, sino por el municipio, instancia que siendo obviamente pública está más cerca de los beneficiarios directos en comparación con el nivel central.

Otra precisión importante es que el personal traspasado pierde la categoría de funcionario público, puesto que, desde el punto de vista laboral, pasa al sector privado.

15. Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993, pp. 126-127.

Los municipios, para administrar el establecimiento de salud, pueden crear un departamento *ad-hoc* dentro de la organización municipal, para que se encargue de esa tarea; en distritos más pequeños, la administración puede adscribirse a una oficina ya existente en el municipio.

Un aspecto clave de la descentralización es el financiamiento; descentralizar sin diseñar en paralelo un mecanismo que asegure un flujo estable de recursos hacia los municipios, obstaculiza notablemente el proceso mismo de descentralización. El sistema de financiamiento debe compatibilizar los objetivos de eficiencia, equidad y contención de costos¹⁶.

Al respecto, en la subsección 4.1, ya se han esbozado las principales modalidades de traspaso de recursos del nivel central al local; sin embargo, en un contexto descentralizador, las transferencias del gobierno central son complementadas por aportes entregados por el mismo municipio a los establecimientos de salud a su cargo. Este aporte complementa los recursos centrales y los municipios suelen interpretarlo como un déficit, pues se origina en la insuficiencia de los fondos del gobierno central para financiar los gastos de operación de los consultorios. En el caso chileno, este aporte municipal ha seguido una tendencia creciente, hasta representar, en 1993, el 30% de los ingresos de los centros de atención primaria.

Una opción interesante consiste en que cada habitante se inscriba en el municipio de su distrito, y se establezca una transferencia del gobierno central basada, en principio, en un monto que cubriría una canasta básica de salud per cápita; este monto podría complementarse con pagos asociados a diagnóstico, de naturaleza prospectiva, explicados en la subsección 1 de este mismo capítulo. Es obvio que este subsidio per cápita no puede ser uniforme para todos los distritos, pues los costos de producir salud son heterogéneos; los distritos rurales recibirían una subvención per cápita mayor, no sólo por la diferencia en costos, sino por el grado de pobreza asociado. En este sentido, el objetivo no es únicamente igualar costos, sino incorporar también un fundamento de

16. Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*, p. 8.

equidad al programa; más aún, si se tiene en cuenta que en los distritos pobres la posibilidad de competencia es limitada por el reducido número de consultorios, y por la casi total ausencia de establecimientos privados que ofrezcan el servicio en condiciones similares.

9. El aporte de la economía a la salud

Es fundamental mencionar que el funcionamiento adecuado del sector salud no debe depender sólo de los que trabajan allí. Los economistas aportan, como se desprende del texto, dos ideas poderosas, claramente aplicables al sector: una es la de los incentivos (no sólo monetarios), que inducen a ciertos comportamientos sin que los afectados tengan que estar de acuerdo con las razones subyacentes; la otra es el concepto de mercados, que es un sistema particular de incentivos que afecta a todos sin que sea dirigido por nadie. Por lo tanto, debe buscarse que "el mercado de la salud funcione bien", y esto pasa por una adecuada organización de incentivos, reglamentos, etc., para que todos los agentes del mercado de la salud (médicos, compañías de seguro, enfermeras, etc.) puedan realizar su labor de la mejor manera posible frente a los limitados recursos asignados, y frente a los intereses de la sociedad.

Dada la realidad actual, todo esto supone sistemas mixtos: ni el Estado solo va a resolver todos los problemas, ni tampoco el mercado privado. Coexisten provisión y financiamiento privados con un sistema de salud pública bastante amplio. Lo que no debe dejarse de lado es que los servicios de salud deben ser eficientes (lograr resultados al menor costo posible) y equitativos (básicamente implica igualdad en el acceso); deben tener un financiamiento estable y satisfacer al consumidor.

El economista, pues, aporta en el campo microeconómico (la organización interna del sector) y en el macroeconómico (la asignación global de recursos al sector), proponiendo alternativas sobre cómo usar los recursos. La conclusión final es que debe existir una voluntad de apertura, en economistas y médicos, en aras de lograr una comunicación más fluida, que tenga como objetivo de fondo la elevación del nivel de la salud de la población.

BIBLIOGRAFÍA

A. General

- Aedo, Cristian y Osvaldo Larrañaga, "Política social: un marco analítico", en *Revista de Análisis Económico*, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, noviembre 1993.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, California: Stanford University Press, 1973.
- Adelman, Irma y Sherman Robinson, "Income Distribution and Development", *Handbook of Development Economics*, North-Holland: 1992, cap. 19.
- Ahluwalia, Montek, "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", en *The American Economic Review* 66, 1976.
- Ahluwalia, Montek, "Income Distribution and Economic Development", en *Journal of Development Economics* 6, 1976.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", en *The World Bank Economic Review*, vol. 8, No. 3, 1994.
- Altimir, Oscar, "Cambios de la desigualdad y la pobreza en América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LXI, No. 241, México: 1994.
- Altimir, Oscar, *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Papers No. 522, Washington: 1984.
- Altimir, Oscar, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", en *Revista de la Cepal* 13, Santiago de Chile: 1981.
- Angeli, Alan y Carol Graham, *Social Sector Reform and the Adjustment Process*, documento preparado para la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- Anand, Sudhir y Kanbur S.M.R., "The Kuznets Process and The Inequality-Development Relationship", en *Journal of Development Economics* No. 40, North-Holland: 1993.
- Anderson, Jeanine, "Ni bienestar ni equidad: los fundamentos de la política social peruana", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas Sociales y Desarrollo Social, 1994.
- Arndt, H.W., *Desarrollo económico: historia de una idea*, Buenos Aires: Editorial Rei, 1992.

- Askwith, Michael, *Poverty Reduction and Sustainable Human Development: Semantics or Substance?*, Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 345, 1994.
- Atkinson, Anthony, "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The World Bank Economic Review*, •vol. 5, No. 1, junio 1991.
- Atkinson, Anthony, "On the Measurement of Poverty", en *Económico*, julio 1987.
- Atkinson, Anthony, *La economía de la desigualdad*, Barcelona: Editorial Crítica, 1981.
- Atkinson, Anthony, "On the Measurement of Inequality", en *Journal of Economic Theory*, 2, 1970.
- Bahl, Roy y Johannes Lirtn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington: Banco Mundial, Oxford University Press, 1992.
- Baker, Judy y Margaret Grosh, "Poverty Reduction through Geographic Targeting: How Well Does it Work?", en *World Development*, vol. 22, No. 7, 1994, pp. 983-995.
- Baldwin Grossman, Jean, "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, No. 2, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "La descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", en *Informe BID*, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: Agenda for Action*, Washington: 1992.
- Banco Mundial, *El milagro de Asia Oriental*, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington: 1993.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington: 1993.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990, la pobreza*, Washington: 1990.
- Banco Mundial, *Protección de la población pobre durante los períodos de ajuste*, Washington: 1987.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1985*, Washington: 1985.
- Barr, N., "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, No. 2, 1992.
- Béjar, Héctor, "La política social peruana entre 1990 y 1995", en *Socialismo y Participación* No. 70, Lima: 1995.

- Bell, C. y John Duloy, "La formulación de la estrategia", en Chenery, Hollis y otros, *Redistribución con crecimiento: políticas para mejorar la distribución de ingresos en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, Banco Mundial e Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Madrid: Editorial Tecnos, 1976.
- Berry, Albert, *The Macroeconomic Context for Policies, Projects and Programmes to promote Social Development and Combat Poverty in Latin America and the Caribbean*, documento preparado como parte del Proyecto PNUD Poverty Alleviation and Social Development, Toronto: University of Toronto, 1995.
- Berry, Albert, "Poverty and Inequality in Latin America", en *Latin America Research Review*, vol. 22, No. 2, 1987.
- Besley, Timothy, "Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programs", en *Económica*, vol. 57, mayo 1989.
- Besley, Timothy and Stephen Coate, "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", en *The American Economic Review*, vol. 82, No. 1, 1992.
- Bhagwati, Jagdish, "Poverty and Public Policy", en *World Development*, vol. 16, No. 5, 1988.
- Bird, Richard y Christine Wallich, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economics*, Working Papers 1122, The World Bank, 1993.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot, "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", en *The World Bank Economic Review*, vol. 9, No. 3, 1995.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", en *Revista Síntesis* No. 23, Madrid: 1987.
- Birdsall, Nancy y Estelle James, *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*, Working Papers 274, The World Bank, mayo 1990.
- Blackwood, D.L. y R.G. Lynch, "The Measurement of Inequality and Poverty: A Policy Maker Guide to the Literature", en *World Development*, vol. 22, No. 4, 1994.
- Blaug, Mark, *Teoría económica en retrospectiva*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Boisier, Sergio, "Las relaciones entre descentralización y equidad", en *Revista de la CEPAL* 46, Santiago de Chile: 1992.

- Boltvinik, Julio, "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, No. 5, México: 1991, pp. 423-428.
- Bourguignon, Francis, "Optimal Poverty Reduction, Adjustment and Growth: an Applied Framework", en *The World Bank Economic Review*, vol. 5, No. 2, 1991.
- Brysk, Alison y Carol Wise, *Economic Adjustment and Ethnic Conflict in Bolivia, México and Perú*, documento preparado para la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- Büchi, Hernán, *La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1993.
- Burtless, Gary, "The Economist Lament: Public Assistance in America", en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, No. 1, 1990.
- Cardoso, Eliana y Ama Helwege, "Below the Line: Poverty in Latin America", en *World Development*, vol. 20, No. 1, 1992.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana: diversidad, tendencias y conflictos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80s*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993.
- CEPAL, *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL No. 71, Santiago de Chile: 1995.
- CEPAL, *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL No. 73, Santiago de Chile: 1994.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 1994*, Santiago de Chile: 1994.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: 1990.
- CEPAL, *Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza*, Estudios e Informes Cepal No. 69, Santiago de Chile: 1988.
- Cohén, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, 2a. ed., México: Siglo XXI de España Editores S.A., 1993.
- Cohén, Ernesto y Rolando Franco, "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", en *Reinsta de la CEPAL* 47, Santiago de Chile: 1992, pp. 177-186.
- Corbo, Vittorio; Morris Goldstein y Moshin Khan (editores), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington: International Monetary Fund y The World Bank, 1987.
- Cornia, Giovanni; Richard Jolly y Francés Stewart (editores), *Ajuste con rostro humano*, Madrid: Siglo XXI Editores, 1987.
- Cuánto S.A., *Encuesta Nacional de Niveles de Vida*, años 1985-86, 1991 y 1994.

- Datt, G. y M. Ravallion, *Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s*, Serie Living Standards Measurement Study Working Papers No. 83, Washington: Banco Mundial, 1991.
- De Kadt, Emanuel, *Poverty Focused Policies: The Experience of Chile*, Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 319, 1993.
- Demery, Lionel y Tony Addison, "Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.
- Demery, Lionel y Tony Addison, *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment*, The World Bank, 1987.
- Draibe, Sonia, "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de experiencias latinoamericanas", en *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 134, 1994.
- Epple, D. y T. Romer, "Mobility and Redistribution", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, No. 4, 1991.
- Epstein, Edward, *Anti-Poverty and Market Economics in the New Chilean and Argentine Democracies*, documento presentado en el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- Escobal, Javier y Jorge Agüero, "Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú: 1985-94", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 41-60.
- Ferreira, Francisco y Julie Litchfield, *Inequality and Poverty in the Lost Decade*, mimeo, London School of Economics, junio 1995.
- Fields, Gary, "Data for Measuring Poverty and Inequality Changes in the Developing Countries", en *Journal of Development Economics* 44, 1994.
- Fields, Gary, "Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 4, No. 2, 1989.
- FONCODES, *El mapa de inversión social*, Lima: 1995.
- Foster, James; Joel Greer and Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measure", en *Econometrica*, vol. 52, No. 3, mayo 1984.
- Francke, Pedro, "Programas sociales en el Perú: alcance actual y retos al futuro", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 157-198.

- Franco, Carlos, "Política social: objetando un extraño consenso", en *Socialismo y Participación* No. 67, Lima: 1994.
- Franco, Carlos, "Participación y concertación en las políticas sociales", en *Revista de la CEPAL* 37, Santiago de Chile: 1989.
- Franco, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 58, Santiago de Chile: 1996.
- Franco, Rolando, "Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa", en *Descentralización y política social*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 1995, pp. 35-58.
- Franco, Rolando, "La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina", en Franco, Rolando y otros, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales No. II, Santiago de Chile: CEPAL, 1995, pp. 9-26.
- Franco, Rolando, "Significado y contenido de desarrollo social y de las políticas sociales", en *Estudios Sociales*, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), No. 40, 1984.
- Fresneda, Oscar, *Pobreza, políticas sociales y desarrollo en Colombia*, versión preliminar, Bogotá: PNUD, 1995.
- Carretón, Manuel y Malva Espinosa, "El marco de las políticas sociales: del ajuste a las nuevas relaciones entre Estado y sociedad", en *Revista Persona y Sociedad*, vol. IX, No. 2, Santiago de Chile: ILADES, 1995.
- Gilíes, Malcolm y otros, *Economics of Development*, 3a. ed., New York: W & W Norton-Company, 1983.
- Gissi, Jorge, "Sobre el concepto de pobreza", en *Estudios Sociales*, No. 28-29, Santiago de Chile: CPU, 1981.
- Glewwe, Paul y Dermis de Tray, *The Poor in Latin America during Adjustment*, Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 56, Washington: The World Bank, 1989.
- Gottschalk, Peter y Sheldon Dazinger, "A Framework for Evaluation the Effects of Economic Growth on Poverty", en *The American Economic Review*, vol. 75, No. 1, 1985.
- Grebe, Horst, "Las reformas sociales en los años noventa", en *Capítulos Sela*, No. 34, Caracas: 1994.
- Grondona, Mariano, *Los pensadores de la libertad*, 3a. ed., Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1986.

- Grosh, Margaret, *Social Spending in Latin America: The Story of the 1980s*, World Bank Discussion Paper No. 106, Washington: 1990.
- Grupo Propuesta Ciudadana, *Descentralización y política social*, Lima: 1995.
- Haak, Roelfien, "Políticas sociales en el Perú", en *Revista Páginas* 126, Lima: abril 1994.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (editores), *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Centers for Research in Applied Economics, Washington: Inter-American Development Bank, 1993.
- Helleiner, Gerald, "Stabilization, Adjustment and the Poor", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.
- Helwege, Ann, *Poverty in Latin America: Back to the Abyss?*, Tufts University, 1995.
- Herbold Green, Reginald, *Reduction of Absolute Poverty: A Priority Structural Adjustment*, Instituto of Development Studies, Discussion Paper No. 287, 1991.
- Hirschman, Albert, "The Political Economy of Latin America Development", en *Latin America Research Review*, vol. 22, No. 3, 1987.
- Ingham, Bárbara, "The Meaning of Development: Interactions between New and Old Ideas", en *World Development*, vol. 21, No. 11, 1993.
- Instituto Cuánto y UNICEF, *Retrato de la familia peruana, niveles de vida 1991*, Lima: 1995.
- Inter-American Development Bank, *Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: Agenda for Action*, Washington: 1992.
- Irrázaval, Ignacio, "Habilitación, pobreza y política social", en *Estudios Públicos* No. 59, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1995.
- Isuani, Ernesto Aldo, "Política social y dinámica política en América Latina: ¿nuevas respuestas para viejos problemas?", en *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 32, No. 125, Buenos Aires: 1992.
- Izurietta, Alejandro y Rob Vos, "Ajuste estructural y costo social en América Latina, ¿qué nos explican los estudios recientes?", en *El Trimestre Económico*, vol. LXI, No. 241, México: 1994.
- James, E., *Toward a Research Agenda on Priimte Provisión of Social Services*, mimeo, Washington: World Bank, 1991.
- Jiménez, Emmanuel, *Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversias*, Proceedings of the World Bank Annual

- Conference on Development Economics 1989, The World Bank, 1990, pp. 109-136.
- Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policies in the Social Sectors*, The World Bank, The Johns Hopkins University Press, 1987.
- Johnson, Harry, *The Theory of Income Distribution*, Londres: Gray-Mills Publishing Ltd., 1973.
- Johnson, Omotunde, "Managing Adjustment Cost, Political Authority, and the Implementation of Adjustment Programs, with Special Reference to African Countries", en *World Development*, vol. 22, No. 3, 1994.
- Kahler, Miles, "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Nelson, Joan (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Kanbur, Ravi, "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.
- Kakwani, Nanak, *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*, Banco Mundial, Oxford University Press, 1980.
- Keen, Michael, "Needs and Targeting", en *The Economic Journal*, vol. 102, No. 410, enero 1992.
- Killick Tony, *Policy Economics, A Textbook of Applied Economics on Developing Countries*, Londres: Overseas Development Institute, 1981.
- Klikhsberg, Bernardo (compilador), *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Kraemer, Moritz, "Stabilization and Poverty in Latin America during the 1980s", en Sautter, Hermann (editor), *Indebtedness, Economic Reforms and Poverty*, Madrid: Iberoamericana, 1995.
- Kuznets, Simón, "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XLV, No. 1, 1955.
- Lal, Deepak, "Distribution and Development: A Review Article", en *World Development*, vol. 4, No. 9, 1976.
- Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización y equidad: el caso de los servicios sociales en Chile*, Serie Investigación 1-84, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1995.
- Larrañaga, Osvaldo, *Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992*, en *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, Santiago de Chile: 1994, pp. 69-92.
- Larrañaga, Osvaldo, *Macroeconomics, Income Distribution and Social Services: Perú during the 80*, Serie Investigación 1-49, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1992.

- Larrañaga, Osvaldo y Christian Aedo, "Políticas sociales I: un marco conceptual para el análisis", en *Revista de Análisis Económico*, vol. 8, No. 2, Santiago de Chile: ILADES, 1993.
- Lavados, Iván, "Las políticas sociales en Chile, 1964-1980", en *Estudios Sociales*, No. 32, Santiago de Chile: CPU, 1982.
- Lecaillon, Jacques y otros, *Income Distribution and Economic Development: An Analytical Suroey*, Switzerland: International Labour Office, 1984.
- Lipton, Michael y Simón Maxwell, *The New Poverty Agenda: An Oviewiew*, Discussion Paper No. 306, Institute of I fevelopment Studies, 1992.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion, *Poverty and Policy*, Working Papers 1130, The World Bank, 1993.
- Maingon, Thais, *Impactos sociales en la relación salud, nutrición y ambiente en Venezuela*, documento preparado para la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- * Maasland, Anne, "Consecuencias distributivas de las políticas de ajuste. Una revisión de metodologías", en *Cumimos de Economía*, No. 86, Santiago de Chile: Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992.
- Maasland, Anne, *Methods for Measuring the Effect of Adjustment Policies on Income Distribution*, Working Papers, The World Bank, 1990.
- Max-Neef, Manfred; Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn, "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, Número Especial 1986, Santiago de Chile: Cepaur-Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.
- Medina, Andrés, "Niveles de pobreza: Perú 1994", *Moneda*, No. 80-81, Banco Central de Reserva del Perú, 1995, pp. 38-41.
- Medina, Andrés, "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Perú 1991-1994", en Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 61-95.
- Ministerio de la Presidencia, *Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, Lima: 1996.
- Moffitt, Robert, "An Economic Model of Welfare Stigma", en *The American Economic Review*, vol. 73, No. 5, 1983, pp. 1023-1035.
- Molina, Sergio, "La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla", en *Revista de la Cepal* 18, Santiago de Chile: 1982.
- Moneada, Gilberto, "El perfil de la pobreza en el Perú: 1994. Método de estimación y resultados", en Moneada, Gilberto y Richard Webb

- (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Lima: Instituto Cuánto y UNICEF, 1996, pp. 95-137.
- Morawetz, David, "Veinticinco años de desarrollo económico", en *Finanzas y Desarrollo*, setiembre 1979.
- Muñoz, Ismael, "Acercamiento económico a la pobreza en el Perú", en *Revista Paz*, No. 30-31, Año 2, Lima: 1994.
- Murray, Charles, "Políticas sociales, ¿qué queremos en realidad?", en *Estudios Públicos*, No. 47, Santiago de Chile: CEP, 1992.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, 5a. ed., México: McGraw Hill, 1994.
- Nabli, Mustapha y Jeffrey Nugent, "The New Institutional Economics and its Applicability to Development", en *World Development*, vol. 17, No. 9, 1989.
- Navarro, Juan Carlos, *No Man's Land. The Political Economy and the Economic Organization of Social Services in Latin America*, documento presentado en el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- Nelson, Joan, "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", en *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Newman, Bárbara y Randall Thomson, "Economic Growth and Social Development: A Longitudinal Analysis of Causal Priority", en *World Development*, vol. 17, No. 4, 1989.
- Newman, John; Laura Rawlings y Paul Gertler, "Using Randomized Control Designs in Evaluating Social Programs in Developing Countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, No. 2, 1994, pp. 181-201.
- Nolan, Brian, *Income Distribution and the Macroeconomy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Nozick, Robert, "Igualdad, envidia, explotación y temas afines", en *Estudios Públicos*, No. 36, Santiago de Chile: CEP, 1989.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, New York: 1974.
- Okun Arthur, *Equality and Efficiency; The Big Trade Off*, Washington: The Brookings Institution, 1975.
- Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Documento de Trabajo No. 24, Lima: CIUP, 1996.
- Paul, Samuel, *Accountability in Public Services. Exit, Voice and Capture*, PPR Working Papers 614, The World Bank, marzo 1991.

- Persson, Torsten y Guido Tabellini, "¿Is Inequality Harmful for Growth?", en *The American Economic Review*, vol. 84, No. 3, 1994.
- Pollit, Christopher, "¿Qué es calidad de los servicios públicos?", en Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 293-308.
- Porto, Alberto y Leonardo Gasparini, "Impacto distributivo del gasto social", en *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 31, No. 124, Buenos Aires: 1992.
- Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Documento de Trabajo No. 19, Lima: CIUP, CIID, SASE, 1994.
- Presidencia del Consejo de Ministros, Unidad de Coordinación Intersectorial, *Documento de interés para la mejora del gasto social básico*, Lima: 1995.
- Prud'homme, Rémy, "The Dangers of Decentralization", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, No. 2, 1995.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano, "Política social, iniciativa local y rol de la mujer", en *Apuntes CIEPLAN*, No. 81, Santiago de Chile: 1989.
- Raczynski, Dagmar y Rosella Conúnetti, *La política social en Chile: panorama de sus reformas*, Serie Reformas de Política Pública No. 19, Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- Ramos, Joseph, "¿Es posible crecer con equidad?", en *Revista de la CEPAL* 56, Santiago de Chile: 1995.
- Red de Centros de Investigación Aplicada, *Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*, editado por Cristian Aedo y Osvaldo Larrañaga, Chile: ILADES, 1994.
- Red de Centros de Investigación Aplicada, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, editado por Dagmar Raczynski, Santiago de Chile: CIEPLAN, 1995.
- Repetto, Fabián, "Política social entre la democracia y el desarrollo", en *Nueva Sociedad*, No. 131, Caracas: 1994.
- Reyes, José, "Medición de la pobreza en Lima Metropolitana: metodología y resultados", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994.

- Rodríguez-Noboa, Percy, "Perspectivas de la programación del desarrollo; políticas sociales para los años noventa en América Latina", en *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, vol. 3, No. 2, Lima: 1993.
- Rodríguez-Noboa, Percy, "La selectividad como eje de las políticas sociales", en *Revista de la CEPAL 44*, Santiago de Chile: 1991.
- Romero, Antonio, "Política económica vs. políticas sociales: viejos odres para nuevo vino", en *Socialismo y Participación*, No. 54, Lima: 1991.
- Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in the Developing Countries*, Washington, The World Bank, Oxford University Press, 1987.
- Rufián Lizana, Dolores, "El financiamiento en los procesos de descentralización", *Revista de la CEPAL 50*, Santiago de Chile: 1993, pp. 109-126.
- Sachs, Jeffrey, *Conflicto social y populismo en América Latina*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994.
- Sachs, Jeffrey y Emilio Larraín, *Macroeconomía en la economía global*, México: Prentice Hall, 1994, pp. 366-367.
- Sahota, Gian, "Theories of Personal Income Distribution: A Survey", en *Journal of Economic Literature*, vol. XVI, 1978.
- Salcedo, José Joaquín, *Sin producir riqueza no se acaba la pobreza*, Colombia: Publicaciones Violeta, Inc., 1994.
- Sarmiento, Eduardo, "Crecimiento y distribución del ingreso en países en mediano desarrollo", en *Reinsta de la Cepal 48*, Santiago de Chile: 1992.
- Sautter, Hermann y Rolf Schinkle, *Los costos sociales de las reformas económicas*, Alemania: Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Universidad de Gotinga, 1994.
- Schkolnik, Mariana, *Políticas sociales y estrategia para mitigación de la pobreza: Chile*, PNUD, documento presentado en el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.
- Schubert, Renate, "Poverty in Developing Countries: Its Definition, Extent and Implications", en *Economics*, vol. 49/50, editado por The Institute for Scientific Cooperation, Tübingen: 1994, pp. 17-40.
- Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies*, World Bank Staff Working Papers, No. 335, The World Bank, 1985.
- Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Documento de Trabajo No. 22, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1995.
- Sen, Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992.

- Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, 1992.
- Sen, Amartya, "Development: Which Way Now?", en *The Economic Journal*, vol. 93, No. 372, diciembre 1983.
- Sen, Amartya, *Poverty and Fumines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Clarendon Press, 1981.
- Sen, Amartya, *Sobre la desigualdad económica*, Barcelona: Editorial Crítica, 1979.
- Sen, Amartya, "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", en *Económico*, vol. 44, No. 2, marzo 1976, pp. 219-231.
- Shah, Anwar, *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*, Working Papers 726, The World Bank, 1991.
- Sharif, Mohammed, "The Concept and Measurement of Subsistence: A Survey of the Literature", en *World Development*, vol. 14, No. 5, 1986.
- Sojo, Ana, *La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes*, Serie Reformas de Política Pública No. 17, Santiago de Chile: CEPAL, 1993.
- Sojo, Ana, "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la Cepal* 41, Santiago de Chile: 1990.
- Srinivasan, T. N., *Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues*, Food Research Institute Studies, vol. 16, No. 2, 1977.
- Stahl, Karin, "Política social en América Latina: la privatización de la crisis", en *Nueva Sociedad*, No. 131, Caracas: 1994.
- Streeten, Paul, *Poverty: Concepts and Measurement*, Institute for Economic Development, Discussion Paper Series, Boston University, diciembre 1989.
- Streeten, Paul, "Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options", en *World Development*, vol. 15, No. 12, 1987.
- Streeten, Paul, *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Banco Mundial, Madrid: Editorial Tecnos, 1986.
- Streeten, Paul, "Basic Needs: Some Unsettled Questions", en *World Development*, vol. 12, No. 9, 1984.
- Streeten, Paul, "Del crecimiento a las necesidades básicas", en *Finanzas y Desarrollo*, setiembre 1979.
- Streeten, Paul, "The Distinctive Features of a Basic Needs Approach to Development", en *International Development Review* 3, 1977.

- Sulbrandt, José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 309-350.
- Taft, Cynthia e Irma Adelman, "Nineteenth-Century Development Experience and Lessons for Today", en *World Development*, vol. 17, No. 9, 1989.
- Thais, Luis, *La pobreza en el Perú*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Caracas: 1990.
- Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace: The Issue of Socially Sustainable Development in Perú*, prepared for delivery at the 1995 Meeting of the Latin America Studies Association, Washington: 1995.
- Torres, Mario (Redactor), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: CIID, 1993.
- Torres, Mario, "Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial", en Torres, Mario (redactor), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: CIID, 1993.
- UNICEF, *El ajuste social, Perú: hacia un desarrollo esencial*, Lima: 1991.
- Valier, Jacques, "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", en *Cuadernos de Economía* No. 21, Santa Fe: Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- Van Parijs, Philippe, "La doble originalidad de Rawls", en *Cuadernos de Economía*, No. 21, Santa Fe: Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, Documento de Trabajo No. 4, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992
- Vento García, Raúl (editor), *Boloña & Biichi, estrategias del cambio*, Agenda 2000, Lima: 1991.
- Ventura, Vivianne, *Open Regionalism for Whom and for Whiat? Can Markets change Production Patterns with Social Equity in Latin America?*, documento preparado para la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington: 1995.

B. Sector educación

- Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *Financing Universities in Developing Countries*, PHREE Background Paper Series No. 92/61, The World Bank, 1992.

- Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*, Washington: 1986.
- Brodersohn, Mario y Ma. Ester Sanjurjo, *Financiamiento de la educación en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Castañeda, Tarsicio, *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1993.
- Colclough, Christopher, "Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct?", en *World Development*, 1996.
- Deninson, E., *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*, New York: Comitee for Economic Development, 1962.
- Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Biblioteca de Economía, Barcelona: Ediciones Orbis S.A., 1986.
- Giraldez, Rosario y María del Carmen Quiñónez, "Capital humano, stock, inversión y otras estimaciones", en *Apuntes 32*, Lima: CIUP, 1993.
- Jallade, Jean Pierre, "Financiamiento de la educación y distribución de ingresos", en *Finanzas y Desarrollo*, 1979.
- Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policios in the Social Sectors*, Washington: Banco Mundial, Johns Flopkins University Press, 1987.
- Jiménez, Emmanuel; Marlaine Lockheed y Vicente Paqueo, "The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries", en *The World Bmik Research Observer*, vol. 6, No. 2, 1991.
- Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización de la educación chilena: una evaluación económica*, Serie Investigación 1-85, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University 1995.
- Larrañaga, Osvaldo, *Financiamiento universitario y equidad: Chile 1990*, Serie Investigación 1-45, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1992.
- Leslie, Larry, "Rates of Return as Informer of Public Policy", en *Higher Education 20*, Kluwer Academic Publishers, 1990.
- Lucas, Robert, "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, XXII, 1972.
- Montt, Pedro y Pedro Serra, *La descentralización educativa en Chile: el traspaso de la educación a los municipios*, Documento de Trabajo No. 3, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1994.

- Morley, Samuel y Antonia Silva, *Problems and Performance in Primary Education, Why do Systems differ?*, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Documento de Trabajo No. 24, Lima: CIUP, 1996.
- Psacharopoulos, George, "Returns to Investment in Education: A Global Update", en *World Development*, vol. 22, No. 9, 1994.
- Psacharopoulos, George, "Education and Development. A Review", en *The World Bank Research Observer* 3, No. 1, 1988.
- Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, *Educación para el desarrollo, un análisis de opciones de inversión*, Banco Mundial, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1987.
- Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *Earnings and Education in Latin America. Assessing Priorities for Schooling Investments*, Working Papers 1056, The World Bank, 1992.
- Romer, Paul, "Increasing Returns and Long Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 5, 1986.
- Schultz, Theodore, "Investment in Human Capital", en *The American Economic Review*, vol. LI, No. 1, 1961.
- Spence, Michael, "Job Market Signaling", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, No. 3, agosto 1973.
- Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., New York: W&W Norton Company, 1986.
- Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC), *Financiamiento de la educación subvencionada*, No. 47, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1994.

C. Sector salud

- Arrow, Kenneth, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", en *The American Economic Review*, vol. 53, No. 5, diciembre 1963, pp. 941-973.
- Banco Mundial, *Invertir en salud*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington: 1993.
- Browning, Edgar y Jacqueline Browning, *Public Finance and the Erice System*, 3a. ed., New York: Macmillan Publishing Company, 1987.
- Caviedes, Rafael, "Subsidios a la demanda en salud", en *Estudios Públicos* No. 54, Santiago de Chile: CEP, 1994, pp. 83-125.

- CEPAL, *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, LC/G. 1813, Santiago de Chile: 1994.
- Cutler, David, "A Guide to Health Care Reform", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, No. 3, 1994, pp. 13-31.
- Ellis, Randall y Thomas McGuire, "Supply Side and Demand Side Cost Sharing in Health Care", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, No. 4, 1993, pp. 135-151.
- Feldstein, Martin, *Health Care Economics*, New York: John Willey and Sons, 1983.
- Larrañaga, Osvaldo, *Descentralización de la atención de la salud primaria*, Serie Investigación 1-86, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1995.
- Lenz, Rony, "Pago asociado a diagnóstico: una breve reseña", en *Cuadernos de Economía*, No. 95, Santiago de Chile: Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. 105-111.
- Maddala, G.S. y Ellen Miller, *Microeconomía*, McGraw Hill, 1990.
- Miranda, Ernesto, "Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina", en *Estudios Públicos* No. 46, Santiago de Chile: CEP, 1992, pp. 163-249.
- Musgrove, Philip, *Economía y salud*, mimeo, charla efectuada en la Reunión de la Asociación Chilena de Economistas de la Salud, Santiago de Chile: 1994.
- Newhouse, Joseph, "Medical Care Costs: How much Welfare Loss?", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, No. 3, 1992, pp. 3-21.
- Oyarzo, César, "La mezcla público-privada: una reforma pendiente en el sector salud", en *Estudios Públicos*, No. 55, Santiago de Chile: CEP, 1994, pp. 143-171.
- Oyarzo, César y Sylvia Galleguillos, "Reforma del sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud", en *Cuadernos de Economía* No. 95, Santiago de Chile: 1995, pp. 29-46.
- Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., New York: W&W Norton Company, 1986.
- TASC, *Los sistemas de seguros de salud*, Trabajo de Asesoría al Congreso Nacional No. 15, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1991.
- TASC, *Reformas propuestas al sistema de salud*, Trabajo de Asesoría al Congreso Nacional No. 25, Santiago de Chile: ILADES-Georgetown University, 1991.