

## **Crecimiento económico y desarrollo: la necesidad de un enfoque convergente**

Julio Gamero

Tras poco más de 16 años de haberse implementado las reformas liberales, el ajuste estructural, el modelo económico no ha sufrido mayores cambios. Incluso una de las últimas medidas adoptadas, como la rebaja unilateral de los aranceles, significa la profundización de dicha política económica. Junto con la reforma económica, de entonces, en el campo social se empezó a aplicar un conjunto de medidas, inicialmente, de claro corte compensatorio que obraron como una caricatura de una política de desarrollo.

El desarrollo y el universalismo de las políticas sociales fueron sustituidos con políticas sociales focalizadas y desarticuladas de la política económica, amparadas bajo el discurso de la “eficiencia”. La primacía de la técnica sobre la política, acabaría dejando sin espacio a cualquier propuesta de desarrollo. La política social acabó concibiéndose autónoma y desconectada de la política económica y con ello, acabaría asumiendo responsabilidad plena sobre los números de la pobreza y la desigualdad excluyéndose a la política económica de cualquier involucramiento en el tema. Con ello no haría sino consagrarse una visión segmentada entre lo económico con lo social- político, aún vigente.

Mientras que el Consenso de Washington se va quedando con menos defensores, desde el campo de las políticas sociales aún no se consolida la emergencia de un paradigma que sustituya la visión segmentada, compensatoria de las políticas sociales de los noventa. Hay avances, sin duda, como los estudios que vienen demostrando la interrelación entre el desarrollo humano con el crecimiento económico, la vinculación entre la educación, la calificación de la fuerza laboral con la competitividad del país, el impacto adverso de la desigualdad sobre el crecimiento de la economía.

Pero, aún, se mantiene a la política económica excluida de su responsabilidad sobre los números de la pobreza y la desigualdad. Y se insiste, sólo, en victimizar a la política social, al gasto/ inversión social de la baja reducción en las tasas de pobreza y de la persistencia de los altos índices de inequidad.

### **Desarrollo humano y crecimiento económico**

Han sido Gustav Ranis y Frances Stewart quienes han presentado una sólida argumentación que pone en primer plano la relación simbiótica entre el desarrollo humano y el crecimiento económico<sup>1</sup>. Siguiendo a Amartya Sen<sup>2</sup>, señalan que el desarrollo humano se sitúa como el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico aparece como un medio muy importante para su promoción. Al mismo tiempo, y en un sentido de retroalimentación mutua, los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico.

---

<sup>1</sup> Ranis, Gustav y Stewart, Francis, “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, Revista de la CEPAL, No 78, diciembre 2002.

<sup>2</sup> Sen pone un énfasis singular en hacer una distinción muy importante entre lo que son medios y fines. El crecimiento económico lo concibe sólo como un medio (sin duda importante). No es un fin en sí mismo. Es un medio para lograr desarrollo.

En consecuencia, de acuerdo con la disertación que desarrollan, remarcan que hay que poner atención a dos cadenas causales distintas:

- una de ellas, que se mueve en el sentido del crecimiento económico al desarrollo humano, y que se activa a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan en actividades que contribuyen al desarrollo;
- la segunda, que se orienta del desarrollo humano al crecimiento económico e indica de qué manera el desarrollo humano, aparte de ser el objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional.

Por lo que toca al gobierno, la asignación de recursos para el mejoramiento del desarrollo humano es una función del gasto total del sector público, de la proporción de éste que se destina a los sectores de desarrollo humano y de la manera en que se distribuye dentro de estos sectores. Lo anterior puede expresarse en la forma de tres coeficientes:

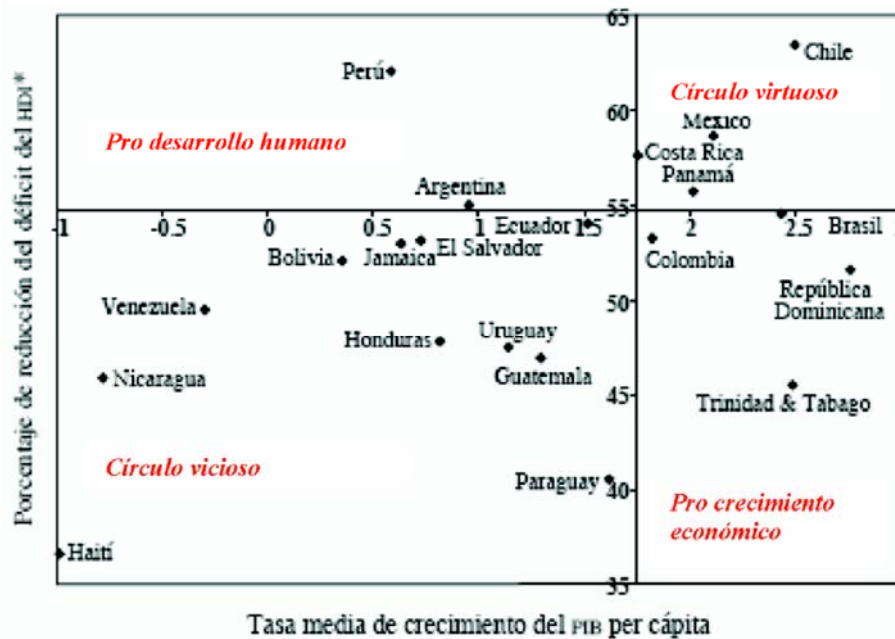
- el coeficiente de gasto público, definido como la proporción del producto nacional bruto que gastan los distintos niveles de gobierno
- el coeficiente de asignación de recursos con destino al desarrollo humano, definido como la proporción del gasto total del gobierno que se destina a los sectores vinculados al desarrollo humano (salud, educación y programas sociales)
- el coeficiente de prioridad del desarrollo humano, definido como la proporción del gasto total en el sector de desarrollo humano que se destina a las áreas prioritarias (niñez en situación de desnutrición crónica, población rural analfabeta y similares)

De acuerdo con el impacto del desarrollo sobre el crecimiento y viceversa, clasifican el desempeño de los países en cuatro categorías (ver el Gráfico 1):

- i) una primera, denominada el cuadrante del ciclo virtuoso, donde coexisten altas tasas de crecimiento del PBI per cápita con logros importantes en las diversas categorías del desarrollo humano;
- ii) otra situada en el extremo opuesto de la anterior, denominada el cuadrante del ciclo vicioso, donde ni hay mejoras en la economía ni en el desarrollo humano;
- iii) una tercera, caracterizada por un sesgo pro desarrollo humano. Esto es, con avances importantes en dicha área pero con escaso nivel de crecimiento económico y
- iv) una cuarta, también de desarrollo asimétrico como la anterior, que se caracteriza con un sesgo hacia el crecimiento económico. Es decir, con un reducido avance en materia de desarrollo humano pero con un marcado ritmo de crecimiento económico.

Gráfico 1

América Latina: clasificación del comportamiento de los países, 1960 - 2000



Fuente: Ranis, Stewart en *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*. En Revista de la CEPAL, No 78, diciembre 2002.

Con dicho marco referencial, el análisis que realizan para el periodo 1960 – 2000, los lleva a las siguientes conclusiones para América Latina:

- No es posible transitar, directamente, del cuadrante *pro crecimiento económico* al del *círculo virtuoso*. Se requiere de una escala previa: mejorar las inversiones en desarrollo humano
- En cambio, los países con un desempeño sesgado *a favor del desarrollo humano* suelen pasar, a menudo, al *círculo virtuoso*
- Aquellos países que sólo aparecen en el cuadrante *pro crecimiento económico* tienden a experimentar mayor volatilidad en su economía, pudiendo caer en el llamado círculo vicioso. El crecimiento económico no sería sostenible por sí mismo
- Contrariamente a lo que el modelo aún imperante suele recomendar, no resulta factible –para llegar al círculo virtuoso– concentrarse sólo, inicialmente, en el crecimiento económico para luego hacerlo en el desarrollo humano. En la práctica, esto acabará afectando a ambos. Lo recomendable es avanzar, paralelamente, en esos dos objetivos: crecimiento y desarrollo.
- Fortalecer las inversiones en el desarrollo humano resulta una manera aceptable de crear condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y, por esta vía, de mejorar aún más los estándares de desarrollo humano

- f. No hay sostenibilidad en el crecimiento económico sin inversiones sustantivas y sostenidas en el desarrollo humano. Esta es una condición previa y necesaria para llegar y permanecer en el círculo virtuoso.

La gran conclusión de dicho estudio es que no es admisible la tesis que sostiene que primero, sólo, hay que crecer para luego, esperar a que llegue el desarrollo. El desarrollo requiere de políticas deliberadas y sostenibles en el tiempo. El crecimiento sin desarrollo acabará afectando el crecimiento. El desarrollo humano es lo que torna sostenible al crecimiento económico.

### **De las políticas universales al llamado Universalismo Básico**

La focalización de las políticas sociales en los noventa, significó en la práctica una suerte de discriminación en la que la condición de pobreza se convirtió en el foco de la atención del gasto social.

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Gosta Esping-Andersen<sup>3</sup> denomina políticas residuales, propias del mundo anglosajón, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales propios del capitalismo – desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación- no está anclado a ningún esquema corporativo de seguridad social sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la generación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá correr por cuenta propia con tales coberturas.

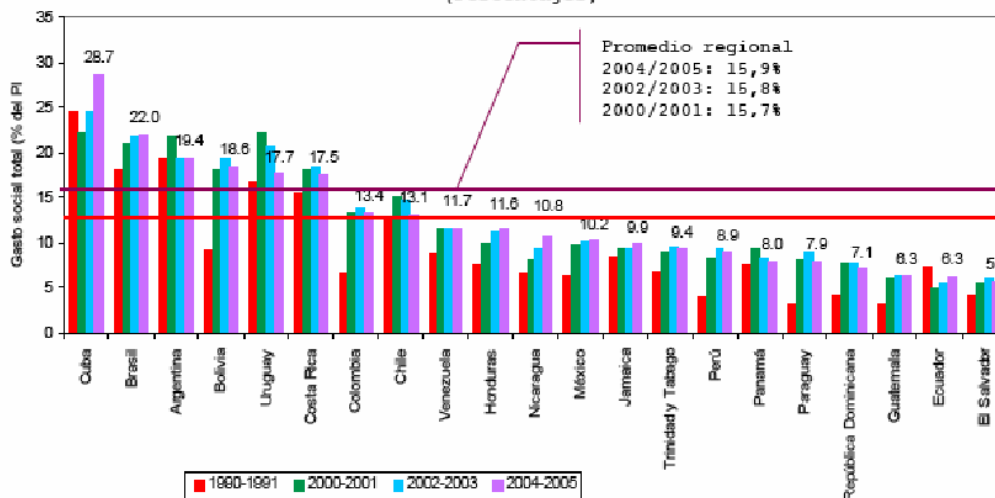
Y esa es una de las razones que continúa explicando que nuestro país continúe a la zaga de la inversión social en la región (ver Gráfico 2). La focalización acaba “justificando” bajos niveles de gasto/ inversión social, además que no fuerza al Estado para aumentar la presión tributaria en tanto la extensión de la cobertura de las políticas sociales no “aparece” en la agenda pública.

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen, Gosta, “Fundamentos sociales de los Estados de bienestar”

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990/1991 A 2004/2005 (Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proveniente de la base de datos sobre gasto social de la Comisión.

En el caso del Perú, la conjunción de la reforma liberal en materia laboral con la focalización de las políticas sociales, estarían explicando la precarización del empleo, situación que tiene entre sus principales secuelas, que apenas un tercio de la PEA cuenta con cobertura médica y pensionaria.

En respuesta a dicho proceso, desde el BID se ha acuñado el concepto de Universalismo Básico<sup>4</sup> como un nuevo marco de referencia para el diseño e implementación de las políticas sociales, el mismo que "...tiene una orientación simple: promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía. Se trata, entonces, de ofrecer un conjunto de prestaciones universales y de calidad, cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país..."

En dicha propuesta, se señala que los principios que la guían son los siguientes:

- i) el carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.) y con alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan;
- ii) cumplimiento de estándares de calidad garantizados para todos; asimismo,
- iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y
- iv) el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

En resumen dicha propuesta busca que se recomponga un cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos, cuyo contenido será definido en cada sociedad

<sup>4</sup> Molina, Carlos Gerardo (editor), "Universalismo básico, Una nueva política social para América Latina", BID/ Editorial Planeta, Washington DC, 2005.

atendiendo a las consideraciones fiscales específicas pero, también, en función al acuerdo social que prime en ella. En ese sentido se puede entender como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron el ajuste estructural.

Como lectura crítica (¿autocrítica?) de lo que fue el proceso de los noventa se entendería la simplificación que hizo de la sociedad la reforma social de entonces ya que en sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como proveedor de los servicios sociales: salud, previsión social fue sólo una ilusión que ha llevado a que hoy día coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales: a) programas sociales focalizados, b) lo que queda del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales) y c) el mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos.

### **La redistribución necesaria**

Luego de más de una década de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a la pobreza, no queda duda que la mejor política social es una buena política económica, que mida su éxito por la cantidad y calidad de empleo adecuado que promueva, y no por los resultados macroeconómicos per se. De este modo, la superación de la pobreza se vincularía directamente al tipo de crecimiento económico, a su articulación con el mercado de trabajo y no solo con la cantidad de gasto social que se asigna presupuestariamente todos los años. Lo anterior no significa que la relación gasto/inversión social sea menos relevante, sino todo lo contrario, pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

Esa mirada segmentada de la política social y la política económica —alimentada por las reformas liberales, como ya se mencionó— explica que, cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, suele concentrarse el foco de atención sólo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate cuando, en realidad, son asuntos menos relevantes que la concepción de redistribución y la precisión de los roles, tanto de la política social como de la política económica.

El gasto/inversión social es, quizás, el componente más débil en una estrategia redistributiva y de lucha contra la pobreza. Al decir de Javier Iguñiz, mientras que la política social sólo es responsable de los decimales de las cifras de pobreza, la política económica es la que le antepone los números enteros.

Para los fines de la distribución, el crecimiento económico es sumamente relevante. Conviene recordar que la primera ronda distributiva se genera a partir del tipo de crecimiento del producto bruto interno (PBI) —la magnitud del excedente económico, mientras que el cómo se reparte —entre utilidades, remuneraciones e impuestos— se vincula directamente al arreglo institucional vigente, heredero, en nuestro caso, del ajuste estructural de los noventa.

Conviene recordar que dicho arreglo no fue fruto del consenso ni de la concertación en democracia. Su secuela, en términos del desbalance social, resulta elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado están en la base del aumento de la desigualdad y de la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado (por ejemplo, la minimización del sindicalismo).

La distribución del ingreso que se genera en esta primera ronda es determinante. El destino y la calidad del gasto social, muchas veces, apenas llega a maquillar tal resultado. Sin duda, el empleo ha retomado su sitio en la agenda pública. Resulta claro que es necesario el aumento de la inversión privada para que la economía continúe creciendo y absorbiendo, a mayores tasas, la mano de obra desempleada o subutilizada. Sin embargo, la gobernabilidad del país y la necesidad de inclusión con redistribución, que fue expresado por más de la mitad del electorado en las últimas elecciones presidenciales, implica que ese proceso de crecimiento económico vaya junto con un serio proceso de redistribución de sus beneficios.

En buena cuenta, nuestro país necesita de un nuevo arreglo institucional que permita que las necesarias políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas pro superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma en política social: ¿desarrollo humano?, ¿universalismo básico? O simplemente desarrollo?

## **Bibliografía**

CEPAL, América Latina (21 países): Gasto público social como porcentaje del PIB:1990/1991 a 2004/2005, en [http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/3/30353/graficoCPGasto\\_Social.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/3/30353/graficoCPGasto_Social.pdf)

Esping- Andersen, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000. <http://www.mtas.es/Publica/revista/numeros/36/recens5.pdf> (recensión)

Gamero, Julio, *Políticas sociales post-keynesianas, después del ajuste, qué modelo?* en “Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina”, Colección Secretaría Ejecutiva, CLACSO, Buenos Aires, 2006, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/iron/C05Gamero.pdf>

Molina, Carlos Gerardo (editor), *Universalismo básico, Una nueva política social para América Latina*, BID/ Editorial Planeta, Washington DC, 2005, en <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=27852>

Ranis, Gustav y Stewart, Francis, *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*, Revista de la CEPAL, No 78, diciembre 2002, en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19337/lcg2187e\\_Ranis.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19337/lcg2187e_Ranis.pdf)

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, 2000 [http://makgregory.blogspot.com/files/desarrolloylibertad\\_josegregoriodelsolcobos.pdf](http://makgregory.blogspot.com/files/desarrolloylibertad_josegregoriodelsolcobos.pdf)