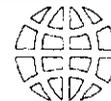




CEPAL/ILPES (0775)
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)



BANCO
MUNDIAL

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)
DEL BANCO MUNDIAL

Documento ILPES 10



SEMINARIO SOBRE GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

EL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

Eduardo Sarmiento Palacio

Santiago, Chile 25 al 28 de septiembre de 1989

EL GASTO PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

Por: Eduardo Sarmiento Palacio

La inversión pública ha tenido una enorme importancia en los trabajos y estudios de desarrollo económico. En todas partes se reconoce su papel central en el manejo de las economías. Así, en los desarrollos keynesianos el gasto público se presenta como el principal mecanismo para regular la demanda agregada y llevar a cabo el manejo anticíclico de las economías. De la misma manera, en los desarrollos de oferta el tamaño de la inversión pública y su relación con la inversión privada aparecen como los elementos centrales en la asignación eficiente de los recursos y los principales determinantes del dinamismo de las economías. Finalmente, el gasto social constituye uno de los instrumentos más poderosos para efectuar la distribución del ingreso. A la luz de estos aspectos se justifica verificar las concepciones tradicionales de la inversión pública y reflexionar sobre su papel, función global y orientación en la economía colombiana.

La inversión pública está realmente en capacidad de lograr las múltiples tareas que se le asignan?.. Uno de los teoremas económicos más ciertos y más difíciles de controvertir es aquel según el cual el número de objetivos de política no puede superar el número de instrumentos. A la luz de este principio se plantean dudas sobre la capacidad de inversión pública de operar simultáneamente como elemento anticíclico, factor dinamizador del proceso de crecimiento y medio para modificar radicalmente la distribución del ingreso. Por fortuna no se trata de una variable homogénea. En realidad, el término de inversión pública se refiere a muchísimas cosas. El hecho de que ella esté compuesta por elementos de diverso tipo permite esperar que a través de un manejo estratégico y selectivo puedan lograrse diferentes propósitos.

La inversión pública puede clasificarse en tres grandes grupos. En primer lugar se encuentra la infraestructura, representada en centrales hidroeléctricas, vías, puertos, puentes, etc. Luego está el gasto en capital humano, en el cual se incluye la educación, la ciencia y la tecnología. Por último, aparece la inversión y el gasto en la atención de necesidades básicas de la población, como serían la educación primaria, la salud, los servicios públicos, la nutrición y los Seguros Sociales. Dentro de esta agrupación se puede entender un poco mejor cuales son las tareas que la inversión

y el gasto público pueden desempeñar para movilizar la economía.

En la primera parte del artículo se hace referencia a los aspectos coyunturales de la inversión pública. Se examina su eficiencia como mecanismo anticíclico la regulación de las economías. Luego se analiza el aspecto central, y a mi juicio el más novedoso, que es el rol de la inversión pública en el desarrollo económico. Por último, se esbozan algunos de los elementos básicos de un esquema coherente para garantizar una orientación que permita conciliar los propósitos de crecimiento y distribución del ingreso.

El papel coyuntural de la inversión pública recibe un amplio tratamiento en la literatura económica. Si bien en los últimos años ha surgido un grupo influyente en contra de la intervención, en la práctica la mayoría de los gobiernos acuden a los mecanismos fiscales y monetarios con propósitos anticíclicos. Esto es especialmente válido en caso de la economía colombiana que tradicionalmente ha estado expuesta a grandes fluctuaciones generadas por el sector externo. Si se examina la historia de los últimos 20 años, se encuentra que la mejoría de las condiciones externas de la economía induce a una mayor actividad del sector privado que se manifiesta

en términos de la mayor inversión y un mayor consumo. Luego, en las épocas de caída del sector externo ocurre lo contrario. Así, la economía está sujeta a presiones inflacionarias y tendencias recesivas que solo pueden prevenirse mediante la intervención del Estado.

Algunos de estos aspectos se analizan en detalle en mi libro sobre endeudamiento externo. Allí se encuentra que todos los gobiernos han tratado de hacer este manejo. El gasto público aumenta en los periodos de deficiencia del sector externo y tiende a disminuir en la situación contraria. Sin embargo, los cambios de tendencia no han sido anticipados adecuadamente. En las épocas de transición, el fortalecimiento del sector externo coincide con una política fiscal expansiva y el debilitamiento con una política fiscal contractiva. De esta manera la economía está expuesta a ciclos de demanda.^{1/}

En realidad, el manejo anticíclico del gasto público se ha aplicado insistentemente en la economía colombiana, pero no ha dado los efectos propuestos. No ha dispuesto ni de los mecanismos ni de los procedimientos para anticipar adecuadamente los cambios.

1/ Eduardo Sarmiento. "El Endeudamiento Externo en Economías Fluctuantes y Segmentarias". CEREC y FEDESARROLLO. 1985.

Crecimiento Económico

El buen desempeño de las economías tiende a relacionarse con la expansión de la infraestructura física. Se supone que el desarrollo consiste en imitar el estilo de los países mayores que se manifiesta en grandes centrales hidroeléctricas, puentes, carreteras, metros, etc. Además, este planteamiento tiene un gran atractivo para los políticos cuya eficacia se mide usualmente en términos de la realización de esas obras. Por otro lado, existen grandes intereses creados. La adquisición de los equipos y la construcción de las obras generalmente son fuentes de grandes beneficios. Todo esto ha creado fuerzas que tienden a movilizar la inversión pública más allá de la conveniencia social.

La función de la inversión pública en el crecimiento económico no se ha esclarecido suficientemente. No hay una teoría aceptada que sirva de base para establecer su manejo más adecuado. No es del todo claro, por ejemplo, el grado en que la inversión pública contribuye al crecimiento económico, ni su relación con la inversión privada.

Diversos estudios muestran que para mantener una alta tasa de crecimiento se requiere una inversión mínima en infraestructura física. Sin embargo, el sector privado no está interesado en realizar este tipo de inversiones porque

no está en condiciones de apropiarse de sus beneficios. Así como es menester la inversión del sector privado en maquinaria y equipo, también es necesaria la inversión pública en centrales hidroeléctricas, carreteras y puertos. Aún así, se plantean interrogantes sobre la forma cómo el Estado debe orientar la infraestructura física y su coordinación con la inversión privada. Una de las principales funciones de la planeación en una economía de mercado consiste en lograr el balance entre los tipos de inversión.

La programación de la inversión pública puede analizarse dentro de la teoría de los sectores líderes. Si bien es una teoría que no ha sido totalmente reconocida, los hechos han demostrado que puede ser de gran utilidad en los países en desarrollo. En estos países hay unos sectores que van adelante en el proceso de crecimiento halando los restantes y otros que van atrás creando limitaciones y restricciones para la expansión económica. De todas formas, no hay suficiente claridad en torno de si la inversión pública es un sector líder o complementario. Algunos consideran que una acción decidida del gobierno para expandir la estructura física se constituye en un motor de la economía que halaría el resto de actividades. No es necesario profundizar demasiado, para advertir que esta interpretación es equivocada. La inversión pública actúa como una restricción al desarrollo de otros sectores y en general a

la actividad económica. En este sentido, se trata de un sector complementario que va atrás de los sectores líderes. Por fortuna sobre esto tenemos alguna evidencia empírica. En el caso colombiano, sin hacerlo explícito, se le atribuyó el papel del sector líder a la infraestructura física.

En el Plan de Integración Nacional (PIN) se decía que la infraestructura física debía operar como un sector líder que arrastrara o halara al resto de actividades de la economía. Desde un principio se advirtió la deficiencia de este diagnóstico. En un artículo publicado en 1981 sostuve:^{1/}

"El PIN le señala al gasto público el papel que está en capacidad de cumplir menos satisfactoriamente. El intento de acelerar la expansión económica mediante la movilización de los recursos para promover un rápido crecimiento de las obras públicas es contraria a las interrelaciones naturales del sistema económico. Implica concederle a las obras públicas un liderazgo que no está en condiciones de ejercer. Y por otro lado, las acciones para lograrlo generan mecanismos de ajuste que restringen las posibilidades de expansión de la industria y la agricultura que han sido los principales determinantes de desarrollo económico. El desplazamiento de los recursos del sector privado para financiar la expansión de la infraestructura física tiene un efecto buscado por los autores del Plan, ya que origina una reducción de la producción de la industria y la agricultura mayor al posible aumento de la misma determinada por la ampliación de las obras públicas. Se manifestará, por tanto, en un crecimiento económico inferior a las posibilidades reales del país".

^{1/} Eduardo Sarmiento "La Visión Macroeconómica del PIN. En controversia sobre el Plan de Integración Nacional. CEDE, FENALCO, 1981.

Luego de cinco años no es difícil confrontar la validez del diagnóstico y de las críticas. Ciertamente la inversión en infraestructura física ha ido adelante y, en ese sentido, operó como un sector líder. Sin embargo, el presupuesto básico de que estas actividades harían al resto de la economía no se dió en la práctica. Su evolución por encima de las posibilidades del crecimiento de la economía se manifestó en un enorme exceso de capacidad en el sector eléctrico y en otro menor, en el de vías. Asimismo, los cuantiosos recursos canalizados para el desarrollo de la infraestructura física, con altos requerimientos de capital físico, resultó en una menor inversión en la industria y en la agricultura, sectores que tienen una mayor expansión en la economía. A la postre se vino a confirmar la anticipación de años atrás. El desarrollo de la infraestructura física constituyó un enorme exceso de capacidad en el sector eléctrico y vial y retrasó el desarrollo de la industria y la agricultura.

Esta experiencia suministra elementos de juicio válidos para establecer la relación entre la inversión privada y la inversión pública. El grado y naturaleza de la asociación entre ellas depende del punto de referencia. Cuando la inversión en infraestructura es muy baja puede surgir una complementariedad. En efecto, el fluido eléctrico es una condición necesaria para que los individuos inviertan en maquinaria y las carreteras y puertos para movilizar la

producción de la industria y la agricultura. Sin embargo, los logros son muy distintos cuando la inversión pública deja de operar como una restricción mínima. En ese momento aparece el conflicto entre los dos tipos de inversión, en el sentido de que la expansión en infraestructura se hace a cambio de un deterioro de la inversión en agricultura e industria.

Las características de la inversión pública varían notablemente con las propiedades del sector. La inversión agrícola, por su misma naturaleza, está apoyada en proyectos comunes, que tienen muchas de las características de los bienes públicos. Sus beneficios no pueden ser apropiados por el sector privado y su realización está a cargo de la gestión oficial. En estas condiciones, se presentan una relación estructural de complementariedad entre la inversión privada y la inversión pública. Algo de esto se aprecia en la experiencia de las últimas dos décadas. En el período 1967-1971 cuando la Reforma Agraria se apoyó mediante un gran esfuerzo de inversión pública, se observó también una gran expansión de la inversión privada. Análogamente, la decisión del gobierno de desmontarla en los últimos años trajo consigo un deterioro paralelo de la capitalización privada. Todo esto le da a la inversión agrícola una característica distinta al resto de la infraestructura física. A diferencia de las carreteras y las centrales hidroeléctricas,

que son altamente sustitutivas de la inversión privada, la inversión agrícola es altamente complementaria de la inversión privada agrícola.

Por otra parte, la inversión pública en la agricultura es más redistributiva que el resto de la infraestructura física. En el cuadro 1 se observa que el 50% más pobre recibe el 64% de los beneficios. Por otro lado, este porcentaje puede elevarse considerablemente dentro del marco de una Reforma Agraria. La movilización de los recursos fiscales para dotar a todas las familias de un predio de 3 hectáreas y de los elementos tecnológicos y de crédito para prepararlas adecuadamente, modificarían la estructura agraria. Se estima, que una explotación de dichas características generaría un ingreso familiar por encima de la línea de pobreza absoluta.^{1/}

La inversión en la infraestructura física tiende a favorecerse muchas veces por razones de rentabilidad económica. Sin embargo, en los estudios adelantados por Marcelo Selowsky y Miguel Urrutia, vemos que la productividad y la rentabilidad social de la educación puede llegar a ser mucho más alta que la de infraestructura física. Algo similar acontece con la inversión en ciencia y

^{1/} Eduardo Sarmiento. "Bases Económicas y Financieras para la Reforma Agraria". 1987. Mimeoografiado.

tecnología. Hay estudios que demuestran que la rentabilidad de tales actividades es mucho mayor que la del resto de la economía. Asimismo los trabajos desarrollados en la década del 60, en los cuales intervino el profesor Solow, encuentran que el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación explica una mayor proporción del crecimiento económico que el capital y la mano de obra.^{1/} Esta importancia no se refleja en el presupuesto nacional. El gasto del país en ciencia y tecnología no llega siquiera al punto 0.3% del producto interno bruto.

Las posibilidades de expandir la educación son limitadas por la complementariedad con el capital físico. El intento de elevar los niveles de educación por encima del resto de la economía puede dar lugar a una composición de la oferta laboral distinta a la demanda. Una parte importante de la fuerza de trabajo preparada quedaría desempleada y propiciaría un deterioro de las actividades intensivas sin conocimiento. Al final, se provocaría una redistribución del ingreso dentro de la fuerza de trabajo, pero no entre ésta y el capital.

La educación juega, sin duda, un papel primordial en la conformación de un modelo económico basado en el

^{1/} Robert Solow. "Technical Change and the Aggregate Production Function". Rev. Econ. Statist Agosto 1957.

conocimiento. Sin embargo, su desarrollo no se da en forma aislada. Su expansión debe estar relacionada con un desarrollo industrial y económico que genere las ocupaciones que permitan utilizar adecuadamente un mayor conocimiento. De esta manera, se propiciaría una distribución del ingreso dentro de la fuerza de trabajo y también entre los ingresos del trabajo y los del capital. La inversión física en capital humano se torna así en los elementos claves para conciliar la eficiencia económica y la equidad distributiva.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología no se da espontáneamente ni en cualquier lugar. Está condicionado a una política industrial que permita el desenvolvimiento y el fortalecimiento de las actividades que tengan las mejores condiciones para absorber los avances tecnológicos.

Necesidades Básicas

En los últimos años el gasto público ha adquirido un papel central como elemento de distribución del ingreso. Se considera que es posible justificar, en términos de equidad, un sacrificio en la progresividad fiscal a cambio de una ampliación de los recaudos que permita ampliar la inversión pública. El sólo aumento de ésta se manifiesta en un cambio radical de las condiciones en favor de una mejor distribución del ingreso. La validez de este argumento puede ser examinada a la luz de la información empírica y de trabajos de diferente tipo que intentan evaluar la distribución de los beneficios de la inversión pública y de los proyectos sobre los diferentes grupos de la población. Uno de los trabajos más rigurosos y completos sobre la materia fue realizado por el economista Terry Powers del BID^{1/}. En este trabajo se empleó la información sobre los proyectos financiados por el BID para evaluar el impacto de los diferentes tipos de inversión pública sobre los distintos grupos de la población. Los resultados se resumen en el cuadro 1 donde se presenta el porcentaje de beneficios que llega al 50% más pobre de la población.

^{1/} Terry Powers. "Appying Income Distribution Analysis to Projects - La experiencia 1979-1986". Junio 1987. Trabajo inédito.

De esta información se deduce que el gasto público favorece en una mayor proporción a los grupos más pobres que al promedio de las actividades de la economía. El 25% más pobre obtiene el 15% del ingreso nacional y el 44% de los beneficios de la inversión pública. En este sentido, la movilización de los recursos hacia el sector público provocaría una mejoría de la distribución del ingreso. Este resultado no se debe a que el gasto público sea un instrumento muy poderoso de distribución del ingreso, sino a la mala distribución del ingreso en el país. Curiosamente, la repartición aleatoria de los recursos fiscales es más efectiva que la expansión indiscriminada del gasto. Si los recursos fiscales se arrojaran desde un avión, al 50% más pobre le correspondería probablemente el 50% de los beneficios, que es más de lo que reciben en promedio por el gasto público.

Es evidente que la inversión pública indiscriminada contribuye a mejorar la distribución relativa del ingreso pero no la absoluta. Los grupos altos perciben una mayor proporción de los beneficios que los pobres. Este es un resultado desestimulante. Lo menos que se puede esperar de un mecanismo de distribución del ingreso es que favorezca en una mayor proporción a los grupos más pobres de la población.

Los efectos de un manejo selectivo del gasto público serían muy distintos. En el cuadro 1 se muestra que las actividades que menos favorecen a los grupos más necesitados son la industria, el sector eléctrico y el sector transporte. En estos casos el 50% más pobre de la población obtiene únicamente el 20% de los beneficios. En cambio, las actividades de salud, vivienda, nutrición y, probablemente, educación reciben más del 50%.

Nada de esto es nuevo. Es indudable que la inversión pública en necesidades básicas es probablemente el tipo de gasto social que favorece una mayor proporción a los grupos más pobres. Sin embargo, su impacto final depende de muchos otros factores. Existe una serie de trabajos realizados para Chile, Colombia y algunos países desarrollados que sirven para ilustrar ese punto ^{1/}. En estos estudios se estima la parte de los presupuestos dedicados a los diferentes gastos sociales que llega a los diferentes grupos. En general, se encuentra que el 25% más pobre recibe más de ese 25% en la mayoría de los gastos sociales definidos en términos de salud, nutrición, educación y seguridad social. También se observa que dicho porcentaje va de 25 a 60% y que el mayor

^{1/} CEPAL. "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas". Estudios e Informes de la Cepal, 54. 1985.
CEPAL. "Gasto Público Social y pobreza en América Latina". Octubre 1982. Inédito.

CUADRO 1

BENEFICIOS OBTENIDOS POR EL 50% MAS POBRE *

(BCP) 1979 - 1986

SECTOR	PROYECTO	B.C.P.	MILLONES
Agricultura	87	64.0	3563.3
Pesca	7	43.1	166.1
Industria	43	25.0	2651.0
Turismo	4	80.4	178.7
Minería	7	45.9	520.0
Energía	70	20.1	5740.6
Transporte	46	27.3	1924.1
Comunicación	2	74.4	43.9
Urban. Dev.	20	76.3	865.6
Ciencia y Tecnología	4	91.2	183.5
Educación	24	58.7	668.9
Salud	7	87.2	283.4
Salubridad	29	47.6	1702.0
Medio Ambiente	2	45.0	80.5
Preinvestigación	12	-	203.5
Otros	11	-	294.2
TOTAL	378	44.4	19073.6

* Terry Powers. "Appying Income Distribution Analysis to Projects -La experiencia 1979-1986". Junio 1987. Trabajo Inédito.

impacto se logra en las actividades de salud y nutrición, luego en vivienda y educación, y por último, en seguridad social.

Es indudable que la influencia de los gastos sociales sobre los grupos más pobres es altamente incierta. Su incidencia puede ir del 25 al 60%. Esta variación no puede atribuirse únicamente a factores imprevistos. En la práctica hay múltiples elementos que facilitan la desviación de esos gastos hacia los grupos que no los requieren. Un buen ejemplo de esto es la educación. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados vemos que el impacto de la educación sobre los grupos más pobres es relativamente bajo.

Este resultado se explica por la gran participación de los gastos en educación superior, que favorecen principalmente los grupos medios y altos, y por las dificultades naturales para llevar el servicio a los estratos más pobres. No hay ninguna razón válida para mantener esta estructura. La educación superior es una de las actividades más rentables de la economía. La sustitución del subsidio por un sistema de financiación que permita efectuar los pagos de las matrículas durante el ejercicio profesional no afectaría la enorme demanda por los estudios universitarios. Por otra parte, la baja participación de los grupos más

pobres es cosa de prioridades. Esa situación puede modificarse radicalmente mediante una decisión presupuestal encaminada a movilizar el gasto en favor de la educación básica y las regiones más atrasadas.

El gasto social en Colombia, que corresponde al 9% del producto interno bruto, se ha considerado tradicionalmente como bajo. No es fácil establecer la cifra requerida para lograr una solución de fondo a las condiciones de pobreza absoluta. Tal vez el mejor punto de referencia serían los niveles alcanzados en aquellas naciones que han logrado soluciones de fondo al problema. En efecto, los países del Cono Sur, España y Grecia han alcanzado dicho propósito con niveles del gasto público del orden del 13% del producto interno bruto. Si bien esta cifra podría considerarse como una condición necesaria para aliviar las condiciones de pobreza, de ninguna manera puede interpretarse como suficiente. El resultado final depende de la capacidad de orientar efectivamente el gasto social hacia los grupos más pobres.

No es difícil mostrar que la elevación del gasto social al nivel de los países antes descrito tendría un impacto muy diferente si el 25% más pobre recibe el 25% o el 60%. Si se observa que este grupo tiene actualmente 4.5% del ingreso

nacional, se encuentra que la transferencia elevaría la participación al 7.5% en el primer caso y al 15% en el segundo. Se trataría de dos situaciones casi antagónicas. Mientras en la primera la política social reduciría marginalmente la situación de la pobreza, en la segunda constituiría una solución casi de fondo. La erradicación de la pobreza absoluta se convierte así en una opción real de la política económica.

La sola orientación del gasto hacia las actividades sociales, no garantiza, entonces, un impacto notorio sobre la situación de los más pobres. Al mismo tiempo, se debe propiciar un cambio institucional de fondo que permita movilizar más del 50% de los beneficios al 25% más pobre. No es difícil de concretar la naturaleza de estas reformas. En primer lugar, es conveniente definir una política educativa encaminada a reducir el subsidio a la educación superior y movilizar sus servicios especialmente hacia la formación básica y las zonas más pobres del país. Adicionalmente, se debe ejecutar un programa de nutrición orientado específicamente hacia los grupos más vulnerables, como son los niños y las madres lactantes. También deben ampliarse los servicios públicos en acueducto y alcantarillado, que obviamente favorecen en mayor proporción a los pobres. Por último, es indispensable reformar toda la organización de los sistemas de salud y de seguridad social, cuyos

beneficios llegan en una mayor proporción a los grupos más acomodados de la población. Hay que propiciar transformaciones similares a las adoptadas en otros países para ampliar la cobertura del sistema y reducir las duplicaciones.

Nueva Visión

En este punto no es difícil sintetizar el papel y la influencia de la inversión pública en el desarrollo económico. La distinción entre infraestructura física, capital humano y necesidades básicas facilita el análisis de las posibilidades reales de la política de inversión pública. En primer lugar aparece muy claro que el gasto público es algo más que un instrumento de política económica. El manejo estratégico de los distintos componentes de acuerdo con sus características especiales permite alcanzar simultáneamente varios objetivos. Algunos de los elementos de este manejo pueden ser concretados.

La inversión pública es un factor central en el crecimiento económico. No es posible prescindir de las carreteras, los aeropuertos y las centrales hidroeléctricas en el proceso de desarrollo. Sin embargo, la orientación de estas actividades debe hacerse sobre la base de que ellas son complementarias y no líderes en el crecimiento económico. En este contexto, la inversión en dichos rubros debe ser la mínima necesaria para mantener las proyecciones de crecimiento económico.

Una de las razones más poderosas para recomendar la austeridad en la inversión en infraestructura física reside en su impacto sobre la distribución del ingreso. El 50% más pobre no recibe, en muchas de estas actividades, más del 20% de los beneficios.

El sector agrícola requiere, desde luego, otro tratamiento. La inversión pública en este sector es altamente complementario de la inversión privada a todos los niveles y la capitalización agrícola opera como uno de los elementos más restrictivos de la producción global. Adicionalmente, la agricultura aparece como la limitación más acentuada al proceso de desarrollo económico y urbanización. Para completar, el gasto en agricultura, especialmente si se canaliza dentro del marco de una reforma agraria, puede ser altamente redistributivo. Por todo esto, no obstante que la agricultura es un sector complementario en el crecimiento económico, en ciertas condiciones se podría justificar una expansión de su inversión similar o mayor al promedio de la economía.

La educación es uno de los elementos centrales para conciliar el crecimiento económico y la distribución. No es conveniente sin embargo, promoverla aisladamente del conjunto de la economía. El capital humano es complementario al capital físico. La expansión de la educación debe

realizarse paralelamente a un desarrollo industrial que genere las ocupaciones adecuadas para absorber eficazmente la mayor capacitación de la mano de obra.

Algo similar acontece con la ciencia y la tecnología. En diversos estudios se muestra que ésta es una de las actividades más rentables de la economía y también uno de los principales determinantes del crecimiento económico. Aún así, la acción del Estado no puede ser generalizada. Los esfuerzos deben concentrarse en aquellas áreas cuyos beneficios no pueden ser apropiados por el sector privado, como sería el caso de la agricultura y los servicios públicos.

La ampliación de las necesidades básicas constituye, sin duda, uno de los medios más eficaces para propiciar la distribución del ingreso en las economías de mercado. Los gastos en salud, educación básica, vivienda popular y nutrición favorecen en una mayor proporción a los grupos más pobres. En una sociedad preocupada por la equidad, la expansión de estos servicios debe tener una clara prioridad. No es evidente, sin embargo, la magnitud del esfuerzo en la práctica. En principio parecería lógico encauzarlo para lograr, en un plazo relativamente corto, los niveles relativos del gasto social de países como Grecia, España y el

Cono Sur. Además, este desarrollo tiene que acompañarse de cambios institucionales que garanticen que los beneficios llegan en las proporciones deseables a los grupos más pobres. Paralelamente, se requieren reformas de fondo en la organización del sistema educativo y en los Seguros Sociales.

Desde luego, la movilización del gasto público hacia las necesidades básicas de los grupos más pobres traería consigo una elevación del consumo de estos grupos. En términos globales, propiciaría una reducción del ahorro que afectaría la capitalización requerida para mantener el crecimiento económico. Este efecto podría contrarrestar mediante un aumento del ahorro de los grupos medios y altos. No se trata, sin embargo, de un propósito que pueda lograrse mediante la elevación de las tasas de interés o el desmonte de los impuestos directos a las empresas. Por el contrario, se requiere una acción compulsiva que pueda ir desde el establecimiento de nuevos impuestos hasta la creación de mecanismos forzosos de ahorro.

Los resultados en la práctica han ido en dirección contraria a estos planteamientos. Basta una mirada retrospectiva para advertir que la inversión en centrales hidroeléctricas y carreteras recibió una incuestionable prioridad. En contraste, la agricultura no ha recibido la atención merecida; la inversión pública en este sector

descendió en el periodo 1970-1985 y la privada entre 1978 y 1985. El gasto en educación no ha tenido un apoyo en el desarrollo industrial y el gasto en ciencia y tecnología es muy bajo. Por último, el gasto social ha experimentado un claro deterioro durante la década y no se han introducido mayores cambios que aseguren que sus beneficios lleguen en una mayor proporción a los grupos más pobres ^{1/}.

No es difícil concretar las deficiencias institucionales y conceptuales que han interferido en la orientación del gasto público. Los intereses creados inducen un sesgo en favor de la infraestructura física. Los procedimientos tradicionales de evaluación de proyectos no incorporan adecuadamente los elementos intangibles de los proyectos intensivos en capital humano y no contemplan la distribución del ingreso. Las actividades de centrales hidroeléctricas, aeropuertos y vías reciben un tratamiento de liderazgo que no pueden desempeñar en la práctica. En contraste, las capacidades distributivas del gasto público en necesidades básicas no ha sido entendido en todas sus dimensiones. No es evidente para muchos que la elevación del

1/ Eduardo Sarmiento. Hacia un Modelo de Crecimiento Equitativo. 1987. Universidad de los Andes. Capítulos IV y XI.

gasto social en 3.5 porcentuales, en conjunto con una reforma de fondo en la estructura institucional, permitiría corregir la dolencia en un plazo menor de 4 años.

La capacidad de emplear el gasto público como un mecanismo de distribución del ingreso y de apoyo al crecimiento depende de la capacidad de modificar radicalmente este marco institucional. En primer lugar, se requiere introducir modificaciones sustanciales de orden técnico. Las instituciones encargadas de adoptar las decisiones sobre estos proyectos deben contar con individuos altamente profesionales y con mecanismos de escogencia y decisión que reduzcan al máximo las presiones políticas y económicas. Las técnicas de evaluación de proyectos deben mejorarse con el propósito de perfeccionar la valoración de los proyectos intensivos en capital humano y elevar la ponderación de los beneficios percibidos por los grupos más pobres. En segundo lugar, se deben modificar viejas concepciones. Es preciso reconocer que las actividades de infraestructura física tienen un papel de complementariedad en el crecimiento económico. Asimismo, hay que reconocer que el gasto público en necesidades básicas constituye un mecanismo poderoso para erradicar la pobreza absoluta. Por último, se precisa una decisión política abierta encaminada a modificar las prioridades del gasto público y crear las

condiciones macroeconómicas que permitan efectuarlo sin crear otro tipo de dificultades. El gasto social debe elevarse en 3.5 puntos porcentuales del PIB en una plazo de 4 años y la estructura institucional modificarse para garantizar que más del 50% de este gasto llega al 25% más pobre. La política de ciencia y tecnología debe estar apoyada en una ampliación del gasto público orientado a financiar aquellas actividades que el sector privado no puede apropiarse de los beneficios, como serían la agricultura y los servicios públicos. La expansión de la infraestructura física, con excepción de la inversión agrícola, debe adelantarse dentro de un marco de austeridad que permita reducirla al mínimo necesario para mantener el crecimiento económico.