

El descubrimiento de lo humano en las Ciencias Sociales

Hacia una socioeconomía política

Héctor Silva Michelena

Que de eso se trata; el contenido del subtítulo trata de sugerirlo. La gente se sorprende porque los economistas hacen loas a la reposición de los equilibrios, pero mira que en su hogar y en el de los vecinos las raciones son magras, cuando existen. El teórico sostiene que la mejor política social es una buena política económica, ya que su fe en el mercado le hace creer, y difundir, que tarde o temprano los frutos del crecimiento gotearán sobre las masas.

Pero los economistas son ciegos. No ven que la coexistencia pacífica entre la pobreza y el mercado es una evidencia incompatible con la teoría del libre juego de las leyes del mercado. Atención: no tengo nada contra el mercado, y sí mucho contra la tiranía del Estado. Sólo constato una insatisfacción. No me satisface que las políticas económicas, de cualquier pelaje, sean paralelas a las políticas sociales: prometen encontrarse en el infinito. Más ocurre que la vida es finita.

El esfuerzo que propongo se orienta a que las políticas sociales y económicas no sólo se intersecten, sino que se integren en un cuerpo teórico unificado, mediante la expansión de las fronteras de la teoría económica. Este es el reto de nuestro tiempo. Este pequeño trabajo consta de dos partes: en la primera se arroja una rápida ojeada a los problemas de formulación y ejecución de políticas sociales en la Región latinoamericana. En la segunda se adelanta una proposición para diseñar políticas económicas y sociales integradas.

LOS PROBLEMAS GENERALES: UNA BREVE MIRADA

La investigación, realizada sobre doce países de la Región, nos permitió identificar los principales problemas y clasificarlos en dos grandes conjuntos: por un

lado, los de orden conceptual y metodológico; y por otro, los de carácter institucional y de gestión. Veámoslos ordenadamente.

a) Problemas conceptuales y metodológicos: son los siguientes

- La indefinición de un proyecto nacional que contenga las grandes líneas del desarrollo y determine los instrumentos para alcanzar las metas.
- La carencia de un orden lógico para hacer y proponer las cosas. No se toma en cuenta que el equilibrio económico es inútil sin el equilibrio social.
- La confusión entre un falaz universalismo y la requerida igualdad de oportunidades, cuando se habla de los alcances de la política social.
- El acceso segmentado al beneficio de políticas de carácter global, como la seguridad social. Se observa como los primeros que acceden son los que menos necesitan ese servicio, y que los últimos son los que no tienen fuerza de negociación.
- La carencia de un buen sistema de indicadores que permita seleccionar variables adecuadas para medir el desarrollo humano.

b) Problemas institucionales y de gestión:

- El excesivo centralismo en la provisión de los servicios sociales, y la alta concentración de su financiamiento a nivel estatal. La pesada burocracia obstruye el funcionamiento de las rutinas.
- La desarticulación entre los órganos pertinentes de las políticas públicas, y la anarquía y profusión de los mismos.
- La debilidad de los órganos y funcionarios de la política social, frente al poder de los hacedores y ejecutores de la política económica.

- La mayoría de los subsidios no tienen metas distributivas, y su destino específico es confuso o equívoco, por lo que su efecto es errático.
- La amplia interferencia de la burocracia sindical y de los partidos políticos. Como en el área social la intervención del Estado es considerada un derecho, el hecho social se convierte aquí, inmediatamente, en un hecho político.
- El personal empleado adolece en buena parte de las calificaciones requeridas para desempeñar su trabajo con razonable eficiencia. A esto se suma la existencia de rígidas normas en la movilidad del trabajo, y de un escalafón que promueve según la antigüedad y no según los méritos.
- La ausencia casi completa de mecanismos de evaluación. Es difícil saber si la inversión hecha se corresponde con los resultados obtenidos y con el costo que implica el dejar de invertir en otras cosas.

Los rasgos que caracterizan a las políticas sociales son su formulación improvisada: muchas veces los numerosos programas no responden a una estrategia global sino a reacciones ante problemas críticos, y demandas que no fueron detectadas. En este sentido, hay que celebrar las manifestaciones callejeras, las huelgas y aun aquellas «explosiones sociales» que llevan hasta su límite la pervivencia de las instituciones democráticas. Sus estremecedoras consecuencias sirven para forzar a que los grupos de poder entiendan que los ajustes económicos recaen sobre una población empobrecida.

Dejamos así identificados una variedad de problemas que estimamos generales. Sin embargo, aspiramos a que no sean leídos, sobre el telón de fondo, como deprimentes siluetas proyectadas por el foco de una leyenda negra.

PARA UNA SOCIOECONOMIA POLITICA

Partimos de la idea de que el sistema de relaciones que establece la cooperación (interacción) humana tiene como base un espacio triangular formado por el Estado, el mercado y la familia. Ahora bien, estos tres «elementos» son, además de otras cosas, sendas instituciones, en la medida en que están sujetas a reglas o pautas formales o informales.

Este «complejo institucional» está so-

metido a impactos provenientes del exterior, de forma que el modelamiento de las instituciones tiene un doble origen: a) las acciones de los organismos internos, propios del país de que se trate, y, b) los impactos procedentes del mundo exterior. Por lo tanto, el grado de apertura (o de aislamiento) de un país juega un papel de peso en el diseño de sus instituciones, junto con las características culturales de su población.

En un sugestivo ensayo, la socióloga venezolana Vanessa Cartaya (1993) somete a examen el modo cómo la regulación del bienestar en una economía abierta incide y redefine las relaciones entre Estado, mercado y familia. En una discusión siempre interesante, esta autora enfoca el problema enunciado de manera que nos parece correcta, desde la perspectiva en que nosotros nos hemos colocado: la economía neoinstitucional (North, 1993).

Sin embargo, a diferencia de Cartaya, nosotros pensamos que los ingresos del trabajo sí merecen un status especial en cualquier propuesta que aspire abordar cómo se determina el bienestar socioeconómico de las familias. Los ingresos del trabajo no pueden asimilarse a cualquier demanda de consumo, como lo propone Cartaya. Puede reconocerse sin dificultad que el tratar a los ingresos del trabajo como a cualquier demanda de consumo (seguro social, beca o ayuda altruista), hace desaparecer la importante diferencia que existe entre trabajo productivo e improductivo. No puede haber empleo que no perciba ingresos, pero sí ingresos sin empleo. El empleo es condición suficiente para obtener un ingreso.

Ahora bien, aquel «complejo institucional» forma una matriz de relaciones y limitaciones (costos), formales e informales; los derechos resultantes son los de propiedad hacia las mercancías y hacia numerosos servicios sociales, que llegan a percibirse, y a convertirse, en derechos. Tanto es así, que el autor brasileño R. Macedo (1990) explica el excesivo crecimiento de derechos a servicios gratuitos o subsidiados por la existencia de lo que él llama «restricciones presupuestarias blandas».

Queda así establecido, que la sociedad define una matriz institucional en la cual el Estado, el mercado y la familia son componentes institucionales decisivos y que, por lo mismo, imponen costos distintos a los directamente productivos (tie-

rra, trabajo y capital); estos son los costos de negociación.

Queda también claro que el trabajo tiene un status particular que le da su peso y posición en la vida y recreación de la sociedad. Admitir ésto no significa desconocer el papel creciente que durante el largo período de crisis han jugado, y siguen jugando, el Estado y la familia en la formación de sus ingresos. Hoy sabemos que el altruismo, la reciprocidad y la equidad, también forman parte de la función de utilidad en la economía familiar.

Con base en lo anterior nos aproximamos a nuestro objetivo de establecer una proposición para que el diseño de políticas públicas considere la necesidad de la acción integrada y simultánea en lo «social» y en lo «económico».

Digamos, en primer lugar, que se requiere vincular adecuadamente el diseño de las políticas a contextos económicos definidos, esto es, dilucidar qué «modelo» se desea y qué se puede hacer en esa dirección dentro de las restricciones existentes y las previsibles surgidas de la aplicación del «modelo». Como escribe G. Márquez (1994): "En un contexto de apertura económica —donde las empresas locales pierden parte de su poder monopólico por la competencia internacional—,

y en países de altísimos porcentajes de población urbana... esa redistribución de rentas (la que impone una legislación laboral pensada para un entorno de sustitución de importaciones— tiene serias consecuencias en términos de competitividad, y no es transitoria desde el punto de vista al bienestar de los trabajadores".

Aproximémonos ahora hacia una síntesis global de las proposiciones para el diseño de políticas sociales y económicas integradas.

1. Hemos visto que la interacción de los seres humanos ocurre en el seno de una matriz institucional generadora de organismos específicos que se entrelazan con ella. Se forma así una «economía» cuyo eje de funcionamiento es, en nuestros días, el mercado. Las distintas fuerzas sociales que constituyen el mercado están sujetas a la acción reguladora (consciente) del Estado. Las familias son parte esencial de este esquema societario. Esto supone a la «economía» como integrante de un todo mayor que la circunscribe: la Sociedad. En este marco se realizan una infinidad de intercambios por procesos de rivalidad, competencia, e incluso reciprocidad y redistribución. Todo esto ocurre en el marco de normas y leyes, en otras



El mercado laboral es el espacio más importante para la reproducción de la sociedad en general, y de las condiciones económicas en particular.

palabras, en el interior de las instituciones en que transcurre la vida de los miembros de la Sociedad.

2. Admitimos la tesis de que los mercados no se autogeneran y no tienen asegurada su reproducción en el largo plazo. Los agentes económicos que protagonizan los intercambios envejecen, mueren o desertan, y deben ser sustituidos por nuevos sujetos capacitados para asumir sus roles, para introducir innovaciones, y protagonizar el desarrollo de la Sociedad. La población que circunda al mercado, sus características y capacidades culturales, sociales y económicas, constituye el límite y, al mismo tiempo, la fuente de posibilidades para la existencia y el crecimiento del mercado. De allí la necesidad de políticas «exógenas» (estatales o privadas) orientadas a asegurar la provisión, suficiente y cualificada, de «gente» que dé vida o dinamice el sistema de producción que requiere la economía de mercado.

3. En consonancia con la mayoría de los enfoques macroeconómicos, se visualiza al mercado laboral como el espacio más importante para la reproducción de la sociedad en general, y de las condicio-

nes económicas en particular. La característica que le otorga esta condición particular es que el mercado laboral es la fuente de ingresos de la porción mayoritaria de la población, y, al mismo tiempo, es la fuente que asegura el normal desenvolvimiento de las actividades inherentes a la producción, circulación y consumo de las mercancías. A partir de aquí se considera al «empleo» o «fondo de trabajo» como el núcleo unificador de las políticas económicas y sociales.

4. Dado el propósito que buscamos, se consideró necesario acotar el campo para hacerlo operativo, sin caer en el pragmatismo que ha inficionado a los hacedores y ejecutores de políticas públicas. De esta manera, se identificaron cinco variables que se insertan en el marco abarcante de la seguridad social, todas de importancia para la salud bio-psico-social del trabajador y la familia. Las variables son: empleo, ingresos nominales, precios al consumidor, salud y educación.

Pensamos que el inequívoco carácter socioeconómico de estas variables puede proveer una buena entrada al difícil problema de la integración de las políticas públicas. Veamos enseguida cómo articular estas variables en un esquema conducente a una socioeconomía política.

El límite externo de la población objetivo es el marco institucional donde transcurren sus interacciones, marcadas por características socioculturales definidas. Por otra parte y circunscritas por el sistema de seguridad social, existen las instituciones del Estado, del mercado (formal e informal) y de la familia. De estas tres instituciones «emanan» ingresos nominales hacia las familias quienes, al recibirlos y filtrarlos a través del cálculo anticipado de su ingreso real, con el referente de los precios, les asigna un determinado valor de consumo.

Gráficamente, podría representarse al espacio de la socioeconomía como el delimitado por la intersección de dos conjuntos: a un lado, las políticas económicas y sus reglas; al otro, las políticas sociales y sus normas. La zona de intersección demarcará el área socioeconómica, lugar de residencia de las instituciones, organismos contenidos en el esquema descrito más arriba. Por último, la envolvente de los conjuntos delimita el campo de lo «político», en cualquier sentido. A él pertenecen las normas constituciona-

les. Para terminar, insistiremos en lo dicho en otra parte (HSM, 1994):

Para establecer una aproximación al diseño de políticas efectivamente se requiere redoblar esfuerzos por la construcción de un corpus teórico que unifique, bajo una misma metodología, el tratamiento de los fenómenos económicos y sociales relevantes. Podemos afirmar que la divergencia que se observa en la marcha de las diferentes políticas públicas surge inevitablemente, no sólo de las fallas de aplicación, sino principalmente de las concepciones teóricas fragmentarias de que estén imbuidos los hacedores de aquellas políticas. Desde luego, la asimetría en la distribución del poder, que privilegia el área de lo económico en contra de lo social, vista como meramente compensatoria, juega igualmente un papel de considerable importancia.

Nos hemos permitido adelantar aquí estas discretas proposiciones con el único objetivo de suscitar un intercambio de opiniones acerca de un asunto de tan vital importancia como lo es el replanteamiento de una visión integrada del desarrollo. La fragmentación de los enfoques políticos que aqueja a nuestros dirigentes ensombrece el horizonte y oscurece la luz del ser humano.

REFERENCIAS:

- Cartaya, Vanessa (1993): «Regulación del bienestar en una economía abierta», ponencia presentada en el seminario Instituciones Laborales frente a los cambios en América Latina, Instituto Internacional de Estudios Laborales/ PREALC/ Santiago de Chile. Mimeo.
- Macedo, Roberto (1990): «Mitigating the social costs of adjustment programs in Latin America», World Bank e IESA, Senior Policy Seminar: *Latin America: facing the challenges of adjustment and growth*, Caracas. Mimeo.
- Márquez, Gustavo (1994): «Ley y mercado en el mundo del trabajo», G. Márquez, Compilador: *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*, Centro internacional para el Desarrollo Económico, Ediciones IESA. Santiago de Chile.
- North, Douglas C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE/ Economía Contemporánea, México.
- Silva Michelena, Héctor (1994): «Políticas de ajuste y políticas de desarrollo social» (Esbozo de criterios y parámetros), *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, número 2. Caracas.



El espacio de la socioeconomía está delimitado por la intersección de dos conjuntos: a un lado, las políticas económicas y sus reglas; al otro, las políticas sociales y sus normas.