



Crecimiento económico y desarrollo: la necesidad de un enfoque convergente

Julio Gamero Requena*

Resumen

El Perú necesita de un nuevo arreglo institucional orientado a la redistribución, incluyendo la cobertura universal de prestaciones esenciales garantizadas para todos y correspondientes a los niveles de desarrollo del país. Ello supone revisar las reformas liberales planteadas por el Consenso de Washington, cuyos parámetros ideológicos favorecerían la precarización del empleo y la persistencia de condiciones de pobreza a la espera de un incierto desarrollo. El presente artículo resume tales planteamientos, que van más allá de la focalización de las políticas sociales.

Palabras clave: desarrollo humano, universalismo básico, Consenso de Washington.

A poco más de 16 años de haberse implementado las reformas liberales y 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, representa la profundización de dicha política económica. Asimismo, con la reforma económica, en el campo social se comenzó a aplicar un conjunto de medidas, inicialmente de claro corte compensatorio, que no fueron más que una caricatura de una política de desarrollo.

Posteriormente, el desarrollo y el universalismo de las políticas sociales fueron sustituidos con políticas sociales focalizadas y desarticuladas de la política económica, que tenían como sustento el discurso de la “eficiencia”. La primacía de la técnica sobre la política dejaría sin espacio a cualquier propuesta de desarrollo y de esta manera la política social terminó desconectada de la política económica, la cual acabaría asumiendo plena responsabilidad sobre los números de la pobreza y la desigualdad. Ello no haría sino consolidar una visión fragmentada entre lo económico y lo sociopolítico, que sigue vigente.

Mientras disminuyen los defensores del Consenso de Washington, en el ámbito de las políticas sociales

aún no se consolida un paradigma que sustituya la visión segmentada y compensatoria de las políticas sociales de los noventa. Hay avances, sin duda, como los estudios que vienen demostrando la interrelación entre el desarrollo humano y el crecimiento económico; la vinculación de 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 todavía se excluye de responsabilidad a la política económica en lo que se refiere a los números de la pobreza y la desigualdad, y se insiste en culpar solo 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

Gustav Ranis y Francis Stewart han presentado una sólida argumentación que pone en primer plano la relación simbiótica entre desarrollo humano y crecimiento económico¹. Siguiendo a Amartya Sen², señalan que el desarrollo humano es el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico es un medio muy importante para su promoción.

¹ Ranis, Gustav y Francis Stewart, (2002) “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, en Revista de la CEPAL, N° 78, diciembre.

² Sen realiza con singular énfasis 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, sino un medio para lograr el desarrollo.

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.

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

- Una, cuyo sentido va del crecimiento económico al desarrollo humano, y que se activa a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan para actividades que contribuyen al desarrollo;
- Otra, 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 mejorar el desarrollo humano es una función del gasto total del sector público, de la proporción de éste que se destina a los sectores del desarrollo y de la manera en que se distribuye dentro de estos sectores. Lo anterior puede expresarse en la forma de tres coeficientes:

- **gasto público**, definido como la proporción del producto nacional bruto que gastan los distintos niveles de gobierno.
- **asignación de recursos destinados al desarrollo humano**, defi-

nido como la proporción del gasto total del gobierno que se asigna a los sectores vinculados al desarrollo humano (salud, educación y programas sociales).

- **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, estos coeficientes clasifican el desempeño de los países en cuatro categorías:

- a. **Cuadrante del ciclo virtuoso**, donde coexisten altas tasas de crecimiento del PBI *per cápita* con logros importantes en las diversas categorías del desarrollo humano;
- b. **Cuadrante del ciclo vicioso**, situado en el lado opuesto del anterior, donde no hay mejoras en la economía ni en el desarrollo humano;
- c. **Sesgo a favor del desarrollo humano**, esto es, con avances importantes en dicha área, pero con escaso nivel de crecimiento económico;
- d. **Sesgo hacia el crecimiento económico**; con reducido avance en materia de desarrollo humano, pero con un marcado ritmo de crecimiento económico.

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

- a. 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.
- b. En cambio, los países con un desempeño sesgado a favor del desarrollo humano suelen pasar, a menudo, al círculo virtuoso.
- c. Aquellos países que sólo aparecen en el cuadrante pro crecimiento económico tienden a experimentar mayor volatilidad en su economía, y pueden caer en el llamado círculo vicioso. El crecimiento económico no sería sostenible por sí mismo.
- d. Al contrario de lo que el modelo aún imperante suele recomendar para llegar al círculo virtuoso, no resulta factible concentrarse en un inicio solo en el crecimiento económico para luego hacerlo en el desarrollo humano. En la práctica, esto acabará afectando a ambos sectores. Lo recomendable es avanzar paralelamente en esos dos objetivos: crecimiento y desarrollo.
- e. Fortalecer las inversiones en el desarrollo humano es una manera

aceptable de crear condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y, por esta vía, mejorar aún más los niveles de desarrollo humano.

- f. El crecimiento económico no es sostenible sin inversiones significativas 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 este estudio es afirmar que no es admisible la tesis que sostiene que primero hay que crecer y luego esperar a que llegue el desarrollo, ya que éste requiere de políticas deliberadas y sostenibles en el tiempo. El desarrollo humano es la esencia, lo que torna sostenible al crecimiento económico. Sin aquél, éste no se sostiene.

De las políticas universales al “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-Andersen³ denomina políticas residuales, propias del mun-

³ Esping-Andersen, Gosta. *Fundamentos sociales de los estados de bienestar*.

do anglosajón, y dentro de las cuales la cobertura de los riesgos sociales propios del capitalismo –como el desempleo, la discapacidad por razones de salud y la jubilación–, no está ligada a ningún esquema corporativo de seguridad social sino que depende directamente del aporte de cada individuo. En este esquema la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la creación de la mayor cantidad de empleos; con empleo y con ingresos el individuo deberá correr por cuenta propia con tales coberturas.

Y esa es una de las razones que explican el hecho de que nuestro país continúe a la zaga de la inversión social en la región. 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.

En el caso del Perú, la conjunción de la reforma liberal en materia laboral con la focalización de las políticas sociales, explicaría la precaria situación del empleo, que trae como principales secuelas la cobertura médica y pensionaria de apenas un tercio de la PEA.

Como respuesta a este proceso, el BID ha propuesto el concepto

de Universalismo Básico⁴ como un nuevo marco de referencia para el diseño e implementación de las políticas sociales, el cual “...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...”.

Los principios que guían la propuesta del BID son los siguientes:

- a. El carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.), es decir para categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan;
- b. Cumplimiento de patrones de calidad garantizados para todos;
- c. El Estado debe garantizar el usufructo de prestaciones para todos;
- d. El universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

⁴ Molina, Carlos Gerardo. editor. (2005). *Universalismo básico, una nueva política social para América Latina*, BID. Washington DC, Editorial Planeta.

En resumen, el universalismo básico busca recomponer cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos, la cual será definida en cada sociedad según consideraciones fiscales específicas, pero también en función al acuerdo social que prime en ella. En ese sentido, puede entenderse al universalismo básico como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron el ajuste estructural.

Una lectura crítica (¿o autocrítica?) de lo que fue el proceso económico-social de los noventa tendría que analizar la simplificación de la sociedad que hizo la reforma social de entonces, ya que en sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como proveedor de servicios sociales, llámese salud o previsión social, fue solamente una ilusión. El resultado es que hoy en día coexisten tres pisos de proveeduría de servicios sociales: a) programas sociales focalizados, b) rezagos del antiguo régimen (es decir, del “universalismo pleno” anterior a las reformas liberales), y c) el mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo está disponible para los sectores de altos ingresos.

La redistribución necesaria

Luego de observar más de un decenio de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a la pobreza, no queda duda de 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 tiene que estar 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 por qué 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 solo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Desde esa perspectiva, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» ocupan 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 la forma de repartirla —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 resultado del consenso ni de la concertación en democracia; y su secuela, en términos del desbalance social, es elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado sirvieron para incrementar la desigualdad y provocar la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado. Ejemplo de esto es 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, en muchas ocasiones, apenas maquilla tal resultado. Sin duda, el empleo ha retomado su sitio en la agenda pública y resulta claro que es necesario aumentar 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 —hecho 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 haga posible las políticas sectoriales necesarias. Necesitamos un nuevo esquema de vinculación público-privado y que las políticas en pro de la superación de la pobreza encuentren un escenario de mediaciones y relaciones Estado-sociedad que facilite 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. *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

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

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

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

RANIS, Gustav y Francis STEWART. (2002). “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, diciembre. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19337/lcg2187e_Ranis.pdf

SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta. http://makgregory.blogspot.com/files/desarrolloylibertad_josegregoriodelsolcobos.pdf

* Economista. Profesor de la FIECS, ex presidente de DESCO y ex viceministro de Promoción del Empleo.