

Las políticas sociales

Patricio Arrau
Socio Gerens S.A.
(Columna el Diario, 29-08-01)

La publicación de una nueva versión de la encuesta CASEN y una población que se muestra insatisfecha a pesar de los importantes avances de la última década han despertado nuevamente interés en las políticas sociales del gobierno.

El diseño de las políticas sociales representa un monumental desafío. En él se conjugan al menos cuatro áreas o dominios que, al interactuar entre sí, configuran un nivel de complejidad que difícilmente se encuentra en otro ámbito de diseño de políticas públicas. En primer lugar, los diseños propiamente microeconómicos deben buscar resolver problemas de agencia y de incentivos enormes. En segundo lugar las políticas sociales demandan importantes y escasos recursos públicos. En tercer lugar, tratando directamente los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso, las políticas sociales, a diferencia de la política monetaria, caen directamente en el dominio de la política y del Congreso. En cuarto lugar, existen grandes problemas de gestión, algunos propios de la naturaleza de la interacción entre lo público y lo privado y otros heredados de una historia de derechos adquiridos por los gremios de los sectores relevantes.

En el área de los diseños microeconómicos propiamente tales existe un alto grado de consenso. Una adecuada mezcla de subsidio a la demanda en educación y salud para ejercer control individual y familiar, junto a algún grado de segmentación de oferta entre una área pública y una privada para canalizar recursos a los que más lo necesitan sin demasiadas filtraciones, parece estar en la base de los acuerdos. No se encuentran allí los problemas que impiden avanzar con decisión. Los problemas de primer orden se ubican en las interacciones que se producen entre la restricción fiscal, el ámbito de lo político y los problemas de gestión. Dos aspectos se abordan abajo.

Nuevos recursos para políticas sociales

Un primer problema surge de la necesidad de compatibilizar los equilibrios macroeconómicos y la necesidad de nuevos recursos públicos. La tensión entre recursos públicos y la profundidad de los programas sociales induce en ocasiones a malas estructuras de financiamiento, lo que entraba los avances. La nueva reforma de salud, por ejemplo, debe en buena medida autofinanciarse y el primer candidato es un nuevo impuesto al salario: 3% de cotizaciones del sistema privado de salud. Ello es extremadamente ineficiente, puesto que el salario es una base impositiva reducida, lo que implica una alta tasa para una misma recaudación. El precio lo paga el desempleado. Los recursos generales de la Nación son financiados con base más amplia y por tanto menos distorsionadora. Pero no es posible inducir déficits permanentes en el presupuesto a cambio de mayores recursos.

¿Existen alternativas sin poner en peligro los equilibrios macroeconómicos, que además puedan ser aceptables para la sociedad?. Si existen. La sociedad puede acordar a través de un debate político en el Congreso que se pueda disponer de recursos adicionales mediante la constitución de un fondo con recursos de eventuales privatizaciones que “respalde” las políticas sociales. Los giros del fondo serían ingresos para los efectos de la regla fiscal estructural. Ello resuelve tres problemas que subyacen en el actual estancamiento. Primero, flexibiliza la regla fiscal a cambio de sustituir su valor como señal de mercado al sector privado con un paquete de privatizaciones, lo que a mi juicio es una mejor señal de mercado. Segundo, dispone recursos públicos acotados y conocidos de antemano, dando tiempo a la economía para retomar el crecimiento y generar nuevos recursos fiscales. Tercero, permite a sectores políticos menos proclives al modelo económico a internalizar los beneficios de las privatizaciones, asegurando que dichos recursos llegarán a la gente que más los necesita.

Precio a la inamovilidad

El discurso opositor se centra en que sólo basta con reasignar fondos públicos de otros programas y ello es ilusorio. Tampoco corresponde ignorar de parte del gobierno los enormes problemas de gestión existentes en el aparato estatal. Ello abre el tema del segundo punto a abordar. Hasta donde entiendo, el Juramento de Hipócrates no incorpora una cláusula de buena gestión. Los médicos estudiaron para sanar, no para administrar hospitales. Los gremios de la salud y la educación controlan la gestión pública de sus respectivos sectores, tienen inamovilidad laboral, presionan al Estado por ilimitados recursos, además de sus propios salarios, tienen influencia política en el Congreso y administran mal. El sustento de toda esta gestión ineficiente es la inamovilidad funcionaria, institución anacrónica y un privilegio que hoy no se entiende, menos lo comprenden los desempleados. Se debe reconocer este derecho, pero ponerle precio: el reajuste salarial anual debe fluctuar entre un cero por ciento nominal y la recuperación del poder adquisitivo. Quien desee un incremento real debe renunciar a la inamovilidad y someterse a la evaluación de sus jefes. Renunciaran a ella quienes confían en su propia productividad, pues se desvanece el incentivo perverso de asociarse con un mal funcionario para negociar el mismo reajuste salarial. Este es el principio de la modernización de gestión de las políticas sociales, y por qué no decirlo, de todo el Estado. Es necesario buscar acuerdos amplios en el Congreso para disponer mayores recursos públicos, incluidos los generados por la privatización o concesión de los hospitales públicos, a cambio de una modernización estatal como la señalada, puesto que ello es un gran negocio de Estado.