

- ✓ **La existencia de dos tipos de erogaciones públicas ordinarias** financiadas únicamente con impuestos y recursos patrimoniales y *extraordinarias* en las cuales se justifica el endeudamiento público.

### 6.1.2. Visión Moderna o keynesiana

La visión clásica (vigente en los siglos XVIII y XIX) se enfrentó a principios del siglo XX, con fuertes cuestionamientos derivados de dos hechos históricos demostrativos de la inconsistencia de dicha teoría con la realidad. En primer lugar la primera guerra mundial, con su consecuente esfuerzo económico, exigió la centralización de los recursos de las partes en conflicto. Demandando desde el poder público una severa planificación interfiriendo sobre las fuerzas económicas privadas. La coordinación de las acciones gubernamentales afecta el desarrollo de las fuerzas productivas y las propias posibilidades de elección del consumidor. Así, el libre juego de mercado se relegó prescindiendo de la iniciativa privada, priorizando el objetivo bélico. En segundo lugar la crisis económica de los años 30, que caracterizada por, la recesión y la desocupación, fue un acontecimiento de gran influencia universal en que los gobiernos se vieron obligados a tomar medidas drásticas de política económica que confrontaban con valores tradicionales que cayeron en descrédito. La política del Nuevo Trato (New Deal) impulsada por el presidente Roosevelt, generando empleo –como la reactivación económica a través del impulso de la obra pública– fue una trasgresión, a las reglas tradicionales referidas al rol del Estado.

Correlativamente se comenzó a cuestionar la doctrina económica clásica. Inspirador de este movimiento fue John Maynard Keynes, con su obra “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”. Su influencia se expande rápidamente por el mundo económico, desde 1930. Su visión plantea:

- Jerarquizar los enfoques macroeconómicos por sobre los microeconómicos que predominaron en los autores clásicos.
- Enfatizar el impacto sobre los fenómenos económicos de corto y mediano plazo, introduciendo como variable significativa el factor tiempo en la mecánica de “toma de decisiones”.
- Refutar la doctrina clásica que sostenía que la oferta crea su propia demanda (ley de Say) con lo cual no podía haber desocupación involuntaria más que en forma transitoria.
- Resaltar la posibilidad de un equilibrio con pleno empleo en el corto plazo, contrariando la creencia prevaleciente en la doctrina liberal.
- Sostener –al analizar beneficios y tasa de interés– que la mera baja de la tasa de interés no promueve automáticamente las inversiones y el pleno empleo. El verdadero motivo para invertir estará dado tanto por la “eficiencia marginal del capital”, que comprende la “expectativa” de los futuros beneficios a obtener por los empresarios, como por el costo de la tasa de interés. Factores ambos de suma importancia en la dinamización de la economía por sus amplios efectos inductores.

- Destacar la importancia de las inversiones estatales, con sus efecto multiplicador, al provocar un impacto favorable para la plena ocupación y el aumento del ingreso total del país.

Las finanzas públicas adquieren en el esquema keynesiano un relevante papel compensador. El Estado será el factor catalizador de la economía, mediante el “efecto multiplicador” en que las inversiones públicas sustituyen la inversión privada cuando esta es insuficiente. La actividad estatal, debido a los efectos macroeconómicos inducidos, eleva el nivel de empleo y del ingreso nacional, más allá de su rol clásico de productora de bienes y servicios públicos. Bajo este modelo de intervencionismo estatal la actividad financiera pública fue integrada fuertemente a la política económica. El fenómeno financiero dejó de ser un simple mecanismo de producción de ciertos bienes y servicios públicos. La función de redistribución de ingresos, pasó a ser parte relevante de toda política económica.

Como consecuencia de esta íntima vinculación entre economía y política, el keynesianismo ha seducido a varias generaciones no sólo de economistas sino de políticos. No ha escapado a ello la propia realidad latinoamericana. La estrategia del *Capitalismo de Estado* –sustentada en los aportes estructuralistas de la CEPAL– como promotor de inversiones y redistribuidor del ingreso ha sido la constante hasta la década del 80. El fracaso del modelo fue querer transplantar acríticamente experiencias de contextos históricos y espaciales disímiles. A ello debe sumarse la existencia de déficit estatales crónicos, cuando no se registra una conducta auto restrictiva en el nivel del gasto público. De allí a la inflación desenfrenada y la recesión existió un solo paso, con el consiguiente colapso del Estado.

Richard Musgrave, si bien rescata de los clásicos que el fenómeno financiero debe relacionarse con la producción de los bienes y servicios públicos, en una visión moderada reconoce que el mercado sufre influencias de la actividad del sector público. Focaliza la necesidad de un severo análisis de los efectos económicos y de los recursos que sirven para el financiamiento estatal, valorizando del enfoque keynesiano su énfasis en la función redistribuidora del ingreso.

## 6.2. El Retorno con los Neos

### 6.2.1. Visión Neoliberal

El debate en cuanto al grado de participación del sector público y privado, tomó un nuevo vigor a partir de los aportes de la Escuela de Chicago, con su mayor representante Milton Friedman y su obra “Capitalismo y Libertad”. Su pensamiento es fundamental en el debate en relación al rol del *Estado en la sociedad*. Su filosofía ejerce una activa influencia sobre los responsables de la cuestión pública tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Buena parte de las explicaciones de las políticas

de privatización y desregulación, están inspiradas en su expresión de que "... cada acto de intervención del Estado limita directamente el campo de las libertades individuales y amenaza, de manera indirecta, la preservación de la libertad...". Su pensamiento valoriza el rol del mercado como descompresor social. Cuanto más amplio es el campo de las actividades abarcadas por el mercado, menor es el número de las cuestiones que requieren tomar decisiones políticas explícitas y, por lo tanto, lograr acuerdos o consensos. Consecuentemente, cuanto menor es el número de problemas para los que se necesita acuerdo, mayor es la probabilidad de obtenerlo conservando una sociedad libre. Friedman define como ámbito de las funciones estatales:

- Mantener la ley y el orden, defendiendo los derechos de propiedad.
- Garantizar las reglas de juego económico, propendiendo al cumplimiento de los contratos. El principio de "*seguridad jurídica*" es esencial en toda sociedad organizada.
- Actuar como juez en las disputas sobre la interpretación de las normas.
- Promover la competencia, contrarrestando el poder de los monopolios.
- Desde el punto de vista social el Estado no puede ser neutral, pero tampoco asumir actitudes paternalistas debiendo complementar a la caridad privada y a la familia en la protección de los incapaces.

Así, para que estos objetivos sean posibles, necesariamente debe existir el Estado como árbitro que obligue a cumplir las normas, apartándose con esta su nueva *actitud* –para la cual no tendría según Friedman *aptitudes*– de sus tradicionales responsabilidades en el desarrollo de funciones de "producción" que puedan ser asumidas por la actividad privada. El Estado debe limitarse en asumir el rol de cumplir y hacer cumplir las leyes.

### **6.2.2. Visión neokeynesiana**

Como señala Premchad "las soluciones financieras sirven por un tiempo. Después de una década de aplicación esa solución suele ser un nuevo problema". El mito del eterno retorno es un argumento para explicar la vuelta del keynesianismo. Con el fracaso de las políticas neoliberales –algunos en su defensa dicen que el auténtico liberalismo no se aplicó– retornan como respuesta alternativa las originarias ideas de Keynes. Nuevamente se interpreta la importancia del Estado en su rol como promotor del empleo y el crecimiento económico. Stiglitz –premio Nóbel de Economía– refleja con su pensamiento la validez del keynesianismo, aparentemente sepultado por los nuevos acontecimientos de la historia. Si el liberalismo volvió renovado como neoliberalismo con igual prefijo retorno el neokeynesismo. ¿Qué diferencia hay entre éste y el primitivo keynesianismo? No otra que resaltar la importancia en evitar inconductas emisionistas y revertir una lábil preocupación en la eficiencia en la gestión pública, sus dos grandes falencias, como advertíamos al tratar la "visión moderna". Y en un mundo que inició una globalización desenfrena-

da a principios de los noventa también se dio otro retorno, el de Friedrich List como sostiene Todd en *La ilusión económica*. El economista alemán desde una visión nacional planteó a fines del Siglo 19 un desarrollo nacional basado en la eficiencia de la actividad privada pero con un activo rol del estado en la promoción de la actividad económica. List fue la contracara continental del pensamiento económico liberal de Smith y Ricardo. Inglaterra ya era una nación con destino imperial arraigado. Alemania centrada en la vieja Prusia, estaba en ciernes sobre su destino nacional y necesitaba un pensamiento económico adecuado para tamaño desafío. Este fue el papel de List ideólogo de la escuela historicista sosteniendo la necesidad de una industrialización basada en la empresa privada para evitar la explotación internacional. En Argentina influyó sobre el industrialismo proteccionista de Pellegrini y Fraguero; y con posterioridad en Scalabrini Ortiz. En muchos aspectos Keynes y List tienen puntos en común, aun cuando el primero se destacó por su flexibilidad en una oferta monetaria para impulsar la demanda agregada. Pero ambos a su manera apostaron en distintas situaciones a un desarrollo capitalista sostenido. El pensamiento nekeynesiano revaloriza el rol del Estado pero no de cualquier manera. Tendrá de mayor importancia pero sin déficit insostenibles aun en el corto plazo y aplicado dentro de un nuevo modelo social que introdujo el paradigma de la participación de la sociedad civil. Será el principio de subsidiariedad la regla rectora permanente y el principio de sustituidariedad la norma transitoria como señalamos en el punto 8. El Estado seguirá teniendo su rol arbitral y promotor pero garantizando el equilibrio fiscal. Éste se resalta como requisito ineludible revirtiendo las inconductas financieras sustentadas a partir de la década de los cincuenta producto de la aplicación indebida de los principios del economista inglés.

### 6.3. La Conciliación en el Nuevo Tiempo

¿La economía está en crisis? Varios premios Nóbel han sido adjudicados a no economistas. La Academia Sueca en algún momento pensó en eliminarlo ante la ausencia de ideas novedosas y las fuertes influencias de ideologías políticas en sus desarrollos intelectuales. Se señalan diversas relaciones de la economía con otras disciplinas. Con la neurología y la apertura de la *neuroeconomía*—el prestigioso Instituto Neurológico Fleni de Buenos Aires abrió en el 2007 un área de investigación—, con la psicología (la llamada *psicoeconomía*). Y con las ciencias duras: la física, el surgimiento de la *fisoeconomía*, con la teoría del caos y el efecto mariposa. En tren de conciliar no todo está agotado con las escuelas clásicas y keynesianas. Como sostiene Diana Sperling “en la vida no hay reglas que sean permanentes ni aplicables a todos los casos”. Samuelson plantea una conciliación entre ambas. Touraine habla de socioliberalismo, una fusión entre los objetivos sociales y la eficiencia. Aunque este último no es patrimonio del liberalismo como habitualmente se ha pretendido señalar y que tan ajustadamente crítica Zamagni. En lo público precisamente lo que se llama *corriente económica institucionalista*, su mayor exponente es Douglas North, implica la valorización de la

seguridad jurídica, la continuidad institucional y la democracia como factores necesarios para el desarrollo. Es lo que en el argot cotidiano se expresa como la *calidad institucional*. Una AFG contribuye a ello.

## 7. LA CRECIENTE PARTICIPACIÓN ESTATAL. CAUSAS

Una prolífica bibliografía pretende justificar las razones de la mayor participación del Estado en la sociedad. La ley de Wagner (también llamada *ley de la expansión creciente de la actividad estatal*) sostiene la hipótesis que el incremento relativo de las actividades gubernamentales es consecuencia del aumento del ingreso real per cápita, en aquellas naciones que están pasando por un proceso de industrialización. Así el sector público crece en importancia relativa asociándose a los cambios tecnológicos e institucionales y a una amplia participación política. Desde una óptica sicológica la Ley de Parkinson explica el aumento de los funcionarios independientemente del aumento de trabajo. Enuncia dos axiomas. En primer lugar un funcionario necesita multiplicar subordinados, no rivales. En segundo lugar los funcionarios se crean trabajo unos a otros.

Desde principios de la década del 30 en la mayoría de los países, cualquiera sea su signo ideológico, es verificable una mayor participación del Estado. Señalaremos algunas de las causas que justificaron el incremento, pero el relativo fracaso del Estado contemporáneo ha hecho que las mismas se convirtieran en antiargumentos para reclamar un menor rol del gobierno. Cuando analicemos las **5 D** en el punto 13 veremos las nuevas tendencias en cuanto la participación del Estado

### *a. Ausencia de competencia perfecta*

Según la teoría de la competencia perfecta, el sector privado está constituido por diversos mercados, en que compradores y vendedores deben actuar de tal manera que ninguno de ellos en forma individual, tenga influencia o control sobre el precio del bien o servicio que se ofrece.

La realidad muestra que éste tipo de competencia es dificultosa de alcanzar en ciertos mercados. Es en estos casos se ha justificado la intervención del Estado para mantener la eficiencia, buscando preservar un equilibrio. Esta interferencia del Estado se ha dado tanto mediante políticas de regulación de precios, cuando no mediante su directa participación como productor de los bienes y servicios en el mercado, originando la creación de numerosas empresas públicas. En cierta manera justificó –entre otras– la estatización en la década de los 40 de servicios públicos como teléfonos, gas o agua en Argentina. Y esta misma causal es el fundamento, a contra imperio, por el cual el Estado reformista privatizó, a partir de 1989, atribuyéndose el rol de contralor y regulador –creando entes reguladores– ante la existencia de monopolios naturales que se dan en servicios de ese tipo al privatizarse o por un marcado interés público en su fiscalización.

### ***b. Incremento de los gastos de defensa***

A lo largo de los conflictos bélicos, ha sido posible constatar el perfeccionamiento y sofisticación que han tenido los armamentos, contribuyendo al desarrollo de una potente industria militar dedicada a producir gran variedad de armas. Esta vocación militarista se manifiesta en crecientes gastos de defensa en el presupuesto anual. Su falta de capacidad reproductiva, sumada a su alta y creciente participación relativa en el producto nacional y en el gasto público generar fuertes críticas políticas y sociales tendientes a su brusca disminución. Su carácter improductivo ha llevado al Banco Mundial —con el objeto de medir adecuadamente el esfuerzo en el gasto público— a que toda erogación con la finalidad de defensa, sea considerada como un gasto corriente y no de capital.

### ***c. Demandas de mayor bienestar social***

El liberalismo descuidó las consecuencias sociales de los procesos productivos, dando amplio margen de acción al empresario, menoscabando el aporte del sector trabajador. A fines del siglo pasado, el Papa León XIII con la Encíclica *Rerum Novarum*, criticó el abuso derivado de la explotación del factor de producción capital, en detrimento del trabajo. La revolución bolchevique fue una respuesta violenta a este cuadro de desigualdades e inequidades en el reparto de la riqueza social. Aun en países con estructuras capitalistas fue menester reconocer, a lo largo del desarrollo del proceso económico y el propio aumento de la población, la importancia del papel arbitral del Estado para compensar estas desigualdades sociales. Una activa intervención en el mercado de trabajo, un mayor destino de fondos presupuestarios para pagos de transferencias a un gran número de desposeídos (pobres, niños, ancianos, discapacitados, etcétera), una mejor organización al gasto social en educación y salud, representaron respuestas ante las necesidades derivadas de las mayores demandas sociales de la comunidad. Incluso instituciones tradicionalmente abstraídas de opinar sobre el tema, como el Banco Mundial, se refieren recientemente a la importancia en valorar los efectos sociales en la implementación de políticas de ajuste y estabilización. En definitiva, esta causa sigue teniendo vigencia aunque existan enfoques diversos respecto al grado de participación del Estado o la forma de encarar las soluciones.

### ***d. Producción de bienes colectivos***

El continuo progreso contemporáneo de las condiciones materiales de vida, el incremento de la industrialización, el desarrollo demográfico y urbano, la sofisticación de la tecnología, confluyen en perfilar nuevos tipos de necesidades comunitarias que deben satisfacerse mediante la producción de bienes colectivos. Por su naturaleza no suelen ser atractivos para ser suministrados por el sector privado, como construcción de caminos, infraestructura urbana, diques y represas, control de epidemias, saneamiento básico. Por sus altos costos son ejemplos de actividades que no suelen brindar beneficios inmediatos para ser emprendidos por empresarios privados.

Al no funcionar los mecanismos de mercado, se justifica la participación estatal en el circuito de producción, asumiendo los costos y la obligación del suministro de los

bienes colectivos y, por ende, financiándolos a través del incremento de la carga tributaria. En las últimas décadas se han emprendido novedosos procedimientos (iniciativa privada, concesionamiento con mezcla de precios y subsidios) de tal manera que pueda armonizarse el interés público, en la satisfacción de dichos bienes colectivos, con el interés privado por su mayor eficiencia en ciertas actividades productivas.

#### *e. Estabilización*

La "teoría del ciclo" ha sido preocupación de numerosos economistas ante los períodos de auge y depresión del sistema económico. En este último caso, por sus consecuencias recesivas en la producción y empleo, es necesario crear mecanismos de control que eviten la expansión de sus efectos negativos. La doctrina liberal sostenía, que fuerzas naturales generarían mecanismos automáticos en que la propia dinámica del mercado revertiría la recesión para pasar posteriormente a un estado de auge y recuperación. A partir de la gran depresión de 1930 se cambia el enfoque bajo el impulso del keynesianismo, justificándose la intervención estatal para dirigir la recuperación económica, mediante políticas compensatorias por parte del sector público, a efectos de lograr la estabilización económica.

#### *f. Redistribución del ingreso*

El sistema tradicional de mercado supone una correlación entre el ingreso de una persona con el valor de su contribución al producto social. En los países subdesarrollados, por las significativas desigualdades distributivas, se hace énfasis en la acción estatal para ajustar, a través de la redistribución, los efectos del criterio asignador habitual. Aun en sistemas políticos de mayor desarrollo, gran número de actividades de gobierno tienen como función la redistribución del ingreso. Así, pueden citarse:

- Al Sistema de Seguros de Jubilaciones y Pensiones, que favorece a los ancianos y debe ser financiados por las poblaciones de menor edad.
- Los trabajadores en actividad ayudan a quienes no pueden encontrar empleo financiando regímenes de seguro de desempleo.
- Mediante estructuras impositivas progresivas, los que obtienen ingresos altos aportan preferentemente en mayor cantidad al financiamiento del gasto público.
- El sistema de obras sociales en salud, basado en el principio de solidaridad, implica un financiamiento por parte de quienes tienen mayores remuneraciones a los de menor remuneración; y de las poblaciones de menor edad y/o de menor riesgo de salud a las más viejas o de mayor riesgo.

#### *g. Crecimiento económico*

La problemática del desarrollo económico se planteó con preocupación a partir de la década del 50, una vez finalizada la segunda guerra mundial. Las insuficiencias del ordenamiento existente en muchos países, fueron tratadas de superar con una agresiva política pública, procurando acelerar el proceso de crecimiento y atacando los "puntos

de estrangulamiento” que imposibilitaban el crecimiento. Se pretendía que la administración pública, entre otros aspectos:

- optimizara las inversiones, orientara la iniciativa privada, fomentara el espíritu de emprendimiento del sector privado y promoviera proyectos privados con efectos altamente inducidos en áreas preferenciales,
- priorizara proyectos que exigían una inversión de capital excesivamente elevada para las posibilidades del mercado, complementando la debilidad del sector empresario,
- privilegiara programas de inversiones de largo plazo de maduración, como los servicios de infraestructura e industrias básicas.
- promoviera emprendimientos de carácter social aun de baja rentabilidad.

## 8. LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y DE SUSTITUDIARIEDAD

*Quando el poder garantice el orden público en libertad y los órganos funcionen; cuando los legisladores dicten las leyes, el ejecutivo las cumpla, los jueces juzguen conforme al derecho, los padres eduquen a sus hijos en el respeto mutuo, los educadores ayuden a que cada discípulo se forme un hombre libre en ciencia y en conciencia, cuando todos cumplamos con nuestras obligaciones y ejerzamos nuestros derechos, entonces la subsidiariedad habrá dejado de ser una utopía, porque el pueblo se encontrará gozando del bien común. (Gustavo Wierna, profesor de la Universidad Nacional de Salta).*

El término subsidiariedad se aplica a toda acción que suple o robustece a otra principal. Es también el auxilio o ayuda que presta un organismo oficial a ciertas situaciones sociales, como vejez, desempleo, pobreza. Como principio social la subsidiariedad puede resumirse diciendo que el Estado debe hacer lo que la sociedad civil por sí sola no puede hacer, ayudar a hacer lo que la sociedad civil sólo puede hacer con su auxilio, y dejar de hacer lo que la sociedad civil sí puede hacer sola. Sin entrar a hacer una disquisición ideológica de lo que se entiende como sociedad civil – ver *La sociedad civil no es un cuento*, Ediciones Macchi – podemos decir que es la parte de la sociedad abarcativa del conjunto de asociaciones de ciudadanos en defensa de sus intereses generales, sectoriales o individuales. Aunque no tienen fines de lucro administran recursos económicos para lograr sus propósitos constituyendo una verdadera economía civil. Cuando existe el fin de lucro estamos hablando del mercado, la empresa y la actividad privada. Y aunque ésta no es ajena a la responsabilidad social su fin principal es obtener ganancias. En un caso y otro –sociedad civil y empresa privada– es aplicable el principio de subsidiariedad. Subsidiariedad no es sinónimo de subsidio. Éste es de contenido esencialmente financiero en el sentido de transferencia generalmente de di-

nero a la sociedad civil o a la empresa. Un subsidio es parte de la subsidiaridad. Pero subsidiariedad significa mucho más. La Encíclica Rerum Novarum señala que se debe a través de la subsidiariedad ceder o derivar aquellas funciones que la actividad privada puede cumplir con mayor eficacia. Es la asignación de funciones y de responsabilidades, según el caso, a la sociedad civil y al mercado quienes lo podrán desarrollar en forma exclusiva o con la concurrencia de las tres patas de la sociedad: sociedad civil, estado, mercado. Desde el enfoque sistémico ningún sistema es completo en sí mismo. Todo sistema es un subsidiario, en su delimitación y en sus aportes, de otros sistemas en virtud de los cuales actúa y forman con su entorno. La subsidiariedad permite una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas. Un modelo amplio de subsidiariedad ocurre en la educación. Sus prestaciones son concurrentes por partes de los tres sectores. La subsidiariedad significa un retorno a las competencias propias de la sociedad civil y/o del mercado que por el devenir histórico fueron cooptadas por el Estado. Esto, claro está, no significa sustentar ni un estado neoliberal ni un estado mínimo. Así como constante no podrá negarse el rol del estado como gerente del bien común y garante de las reglas de juego. El gobierno no debe hacer aquello que no le corresponde. Debe hacer –y muy bien– lo que le es excluyente, indelegable e inexcusable.

En ciertos casos –y con actitud de transitoriedad– deberá ejercer funciones sustitutivas propias de la responsabilidad raigal de la sociedad civil o del mercado ausente o debilitado. En esta última situación hablaremos de *principio de sustituidariedad* que debería, como regla general, ser siempre provisorio, aunque en ciertas funciones llegue a serlo en forma permanente si las restricciones no se han modificado en el largo plazo o cuando existe un consenso colectivo para que así sea. Nadie niega que la solución del problema del desempleo es competencia del mercado. Pero el keynesianismo lo asumió en la década de los treinta como un problema a solucionar mediante activas medidas estatales sólo ante un ciclo económico depresivo. El Estado sustituyó parcialmente al mercado. Pero décadas después (tanto el estado de bienestar como el reflujó anti neoliberal de fines de los noventa) lo interpretaron como una responsabilidad sustitutiva permanente, aunque no exclusiva, del gobierno.

### ***Subsidios a la oferta y la demanda***

Existe una errónea concepción de confundir *subsidiariedad* con *subsidio*. La primera se refiere al reparto de incumbencias, exclusivo o en concurrencia, de responsabilidades sociales. El subsidio es el instrumento financiero que no siempre acompaña en exacto grado a la subsidiariedad. Interesa en AFG evaluar la importancia de los subsidios en el logro de las 5E. La provisión de bienes públicos sociales puede realizarse directamente financiando total o parcialmente al beneficiario – *subsidio a la demanda*– o indirectamente a una unidad organizacional prestadora – *subsidio a la oferta*– por un monto global o relacionado con el costo unitario en la prestación a cada beneficiario. ¿Cuál es el mejor mecanismo? La respuesta no es reduccionista aunque en Argentina en general la experiencia es la de subsidios a la oferta. Los subsidios al trabajo –no confundir con subsidios al desempleo– son generalmente mas efectivos si

se subsidia la oferta en el mercado laboral. En cambio en educación, salud y acción social hay experiencias en el otorgamiento de subsidios a la demanda con libertad del beneficiario para elegir al prestador. Se pretende asegurar una mayor eficacia y eficiencia al verse el prestador obligado a brindar servicios que garanticen una calidad mínima universal como medio de captación y/o retención de la demanda. Se prevén mecanismos de cofinanciamiento para quienes no tengan capacidad económica suficiente para pagar una parte de su costo. La idea consiste en construir mercados regulados de servicios sociales, donde la gestión de los servicios es compartida como proveedores por parte del sector público, el mercado y la sociedad civil, optando la administración por subvencionar al usuario en vez de hacerlo a la entidad proveedora del servicio. Las ventajas de subsidiar la demanda son múltiples: mejor información sobre necesidades sociales, fomentar organizaciones autogestionadas, menor burocracia de las entidades privadas y las organizaciones de la sociedad civil, mayores posibilidad de elección de los beneficiarios y disminución de manipuleos clientelistas y corporativos. Son sus *desventajas* producto de los excesos –en muchos casos por ignorancia– en el ejercicio del principio de libertad de elección por parte del usuario, requiriéndose su regulación y control de resultados por parte del Estado.

Al trabajar por oferta se supone que la demanda de bienes públicos sociales es infinita sin una adecuada evaluación a priori de su erogación monetaria. Para evitar el uso indebido se cargan *costos no monetarios* para evitar la sobrecarga (colas, no difusión, hostilidad, formularios complejos), o llamados a la solidaridad social, o *costos monetarios*, al extremo de exigir solapada o obligatoriamente una cuota (tipo cooperadora) o una tasa. El sistema también induce a un mayor margen de maniobra para funcionarios corruptos, clientelismos o corporativismos («tengo un amigo»)

Por otra parte, al trabajar por demanda se da por sentado que el ciudadano es responsable y que está adecuadamente informado de sus derechos y de los criterios de inclusión o exclusión en el uso de los diversos servicios. Que sabrá hacer buen uso de ellos cuando le correspondan y que aceptará las reglas cuando resulte excluido.

## 9. RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DEL SUBDESARROLLO. TEORÍAS

Producto de esa necesidad de mayor crecimiento y distribución, surgieron a partir de los años 50 las llamadas *políticas desarrollistas*, basadas en una concepción estructuralista de los problemas económicos como imitación al modelo de desarrollo de los países avanzados. La “Alianza para el Progreso” del presidente Kennedy es ejemplo de ello. Estas políticas desarrollistas, por diversas razones culturales, económicas y políticas fracasaron rotundamente. El proceso del subdesarrollo pretendió, a fines de la década del 60, ser interpretado bajo la llamada *teoría de la dependencia* a partir de plantear la ruptura de las relaciones de subordinación de los países periféricos con los llamados países centrales. Sin valorizar que toda dependencia es consecuencia –entre