

UNA POLITICA SOCIAL PARA LA POBREZA

Carlos Sabino

I.- INTRODUCCION: ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Pocos temas se prestan más para la creación de mitos, para la consolidación de prejuicios y la invasión sucesiva de modas intelectuales, que éste de la política social. La confusa superposición de intenciones y de hechos comprobados es tan frecuente como el cambio brusco en las perspectivas del análisis, en un ámbito que se nutre de varias especialidades de las ciencias sociales, pero que no escapa a la acción de funcionarios públicos, burócratas y grupos de presión. La política social es, por desgracia o por fortuna, también **política** a secas: campo de consensos y disensos, terreno propicio para las ilusiones colectivas, para la justificación de programas, de ideologías y de acciones concretas.

Dado que en estas breves páginas resulta imposible hacer una exposición sistemática del tema y responder a las inquietudes de quienes promueven este seminario, he tratado de hacer un esfuerzo de síntesis para enfocar algunos de los problemas que a mi juicio no deben soslayarse. Y, para afirmarme en lo dicho, he buscado un título que gracias a la ambigüedad propia de nuestro lenguaje propone dos contenidos diferentes: una política social para la pobreza puede entenderse como un conjunto organizado de propuestas para **combatir** la pobreza, para propender a una distribución más igualitaria de ciertos bienes y servicios entre los miembros de la sociedad; pero una política social *para* la pobreza puede leerse también como una política que, por su propio diseño, **genera y amplifica** la pobreza existente. Y eso es lo que hemos tenido en Venezuela, a mi juicio, no sólo en el último quinquenio -como muchos presurosamente se adelantarán a pensar- sino durante todas estas décadas en que el país confió en un modelo de distribución del ingreso petrolero como forma de alcanzar el desarrollo y la justicia.

Pero no se me interprete mal, no es el petróleo en sí el causante de nuestros males, ni siquiera el discutible carácter rentístico que suele atribuirse a sus ingresos, sino el modelo o vía que se consolidó para que esos ingresos llegaran a la población. La idea de concentrar en manos del Estado la riqueza petrolera para luego difundirla entre la sociedad, produjo sin duda resultados perceptibles en cuanto a acelerar la modernización del país. Pero, llegado a un punto determinado -un punto que es posible situar hacia mediados de los años setenta, cuando esa riqueza se incrementó de modo considerable- comenzó a exhibir todas sus intrínsecas debilidades: el Estado se hipertrofió, mientras perdía eficiencia y capacidad real de acción; la sociedad civil, por ello mismo, se vio limitada en sus posibilidades de crecimiento, y por lo tanto en su capacidad para dar respuesta a los problemas que el Estado resultaba incapaz de resolver;

aumentó la corrupción entre los funcionarios públicos pero, y esto es lo verdaderamente grave, no como una excepción o como un producto de las carencias de nuestra clase política, sino como una expresión de la misma mentalidad que se había extendido en amplias capas de la sociedad.

Porque el fenómeno que señalamos, la debilidad de la sociedad civil frente al Estado, hizo que toda la vida nacional se politizase de un modo inconcebible, que la propia separación entre esos dos básicos elementos de la nación resultase en el mejor de los casos borrosa y poco firme. Todos, desde los artistas hasta los empresarios, desde los profesores hasta los habitantes de los barrios, entendieron que se trataba de pedir y exigir al Estado que éste resolviera sus problemas, que se hiciera cargo de ellos, entregando el subsidio, la exención, el aumento salarial o el dólar preferencial a los que se consideraban con derecho. No asombrará entonces que la figura del político asumiese entonces un papel central, protagónico, como eje alrededor de la cual se desplegaban los intentos por distribuir una riqueza que cada vez era más difícil generar.

No intentaré aquí historiar los diferentes etapas que siguió este proceso ni me es posible distinguir las modalidades específicas que adoptó en diversos ámbitos de la vida nacional. Pero el hecho es que esa dependencia hacia un Estado dadivoso no sólo corrompió a las personas que dirigían la cosa pública sino que, como en los países socialistas, también generó una ética negativa del trabajo y del estudio, una mentalidad dependiente que desvinculaba el éxito del esfuerzo individual y en cambio privilegiaba a quienes se aproximaban a los círculos donde se tomaban las decisiones.

A partir de 1989, justo es reconocerlo, se inició un esfuerzo para encaminar al país por un rumbo diferente. Pero las limitaciones de esta tentativa, que hemos reseñado en un trabajo de reciente aparición, han derivado en un resultado que parece desconcertante: la pobreza ha aumentado, lo mismo que el malestar social, mientras que la política social desarrollada -y en la que muchos cifraron grandes esperanzas- resultó por completo inefectiva para compensar el deterioro que nos rodea. Como me cuento entre los que criticaron, desde un primer momento, esta tan pregonada política social, creo que resulta oportuno efectuar, en las páginas que siguen, un análisis de los supuestos teóricos y de las consideraciones prácticas sobre las que se asentó dicha crítica. La idea no es insistir en lo ya dicho, y que nunca fue tomado en cuenta, sino tomar esta tentativa a mi juicio frustrada para proyectar, al final, los lineamientos de una política social más efectiva.

2.- POLITICA ECONOMICA Y POLITICA SOCIAL

Ninguna política económica puede hacer abstracción de la situación social en que ella es puesta en práctica ni puede elaborarse, tampoco, como si las políticas sociales fuesen por completo ajenas o independientes a la misma. Ello sucede así por diversas razones: en primer lugar, porque las políticas sociales implican por lo regular considerables gastos fiscales, incidiendo en el tamaño del presupuesto público y en sus posibles desequilibrios; en segundo lugar, porque las mismas pueden llegar a alterar el funcionamiento del mercado, segmentándolo artificialmente o imponiéndole restricciones de diferente naturaleza; en tercer lugar, porque ciertos elementos de la política económica son capaces de generar descontento, reacciones de grupos de intereses específicos y hasta conflictividad generalizada, todo lo cual, a su vez, puede imponer condicionantes a la acción pública. Examinemos, con un poco más de detenimiento, las anteriores afirmaciones.

Los programas de ajustes que se llevan a cabo en diversos países del mundo se caracterizan por dos elementos que resultan potencialmente desestabilizadores. Por una parte, para permitir el funcionamiento de una economía de mercado, se eliminan los subsidios indirectos que adoptaban la forma de precios subsidiados de las empresas públicas (especialmente aquéllas que proveen servicios básicos) o que provenían, como en Venezuela, de diferenciales cambiarios apreciables. Al eliminar estos subsidios se produce, naturalmente, una sensible alza de precios que afecta directamente a los sectores de menores recursos.

Pero además de lo anterior ocurre que, como producto de la privatización, la liberación de precios y otras medidas semejantes, se afectan intereses particulares de sindicatos y de gremios, se genera una situación de inestabilidad para ciertos grupos sociales y, además, se produce en el corto plazo un descenso del ingreso real de amplios grupos sociales. El resultado, en Venezuela y en muchos otros países, ha sido la emergencia de un descontento generalizado que ha adoptado la forma de manifestaciones y protestas, generalmente violentas.

3.- LOS SUBSIDIOS DIRECTOS: MITOS Y REALIDADES

La respuesta inmediata a esta situación, ligada a veces a las recomendaciones de algunos organismos internacionales, ha sido la de promover una política de subsidios directos consistente en transferencias en dinero y bienes a los sectores que se encuentran en condiciones de pobreza. Tal política se suele justificar, en primer lugar, señalando las obvias ventajas que poseen los subsidios directos sobre los indirectos en cuanto a la asignación de recursos propia del mercado y, en segundo lugar, destacando las consecuencias sociales -y potencialmente políticas- que tienen las bruscas disminuciones del ingreso real. Sobre esta base se ponen en marcha políticas compensatorias que intentan paliar los efectos inmediatos de los ajustes económicos y que, se supone, habrán de garantizar un tránsito menos conflictivo hacia una economía de mercado.

Sin desconocer que las premisas de la argumentación anterior son ciertas -pues son bien conocidos los efectos distorsionantes de los subsidios indirectos y la inestabilidad política que introduce la disminución del ingreso real- es preciso reconocer que las conclusiones que se extraen a partir de ellas carecen por completo de rigor. Una política social que se centrara en resolver efectivamente los problemas de los tramos poblacionales de menores recursos no debería limitarse, en primer lugar, a una simple escogencia entre dos tipos diferentes de subsidios. No parece tener mucho sentido, por otra parte, concentrar la acción social del Estado en la eliminación a corto plazo de las tensiones sociales, pues esta actitud puede inducir, a mediano plazo, problemas económicos, sociales y políticos de mayor severidad aún que los que se intenta paliar.

La debilidad básica de las transferencias directas, desde el punto de vista social, es que ellas son incapaces de eliminar realmente el problema de la pobreza: el Estado -aún un Estado receptor de inmensos recursos, como el venezolano- no puede ofrecer sino sumas relativamente modestas, que sirven como ayudas momentáneas y parciales, pero nada más. Resulta también carente de sentido suponer que el sector público pueda resolver, de esta manera, el problema de la pobreza, pues la pobreza es un fenómeno social -siempre relativo- que emerge de la imposibilidad de generar suficientes recursos, no de una carencia momentánea de ingresos económicos.

Conviene, para aclarar lo anterior, distinguir entre dos tipos de fenómenos, bien diferentes, sobre los cuales sin embargo recae el mismo rótulo de pobreza. Por un lado tenemos la pobreza crónica, que afecta a grupos sociales con carencias económicas y educativas tan agudas y con patrones culturales tales, que resulta imposible para ellos, o para sus descendientes, emerger de las críticas condiciones en que viven. Por otra parte muchos individuos o grupos suelen verse afectados por situaciones de pobreza que obedecen a causas relativamente pasajeras: así tenemos las circunstancias adversas de la enfermedad o el desempleo, por ejemplo, que pueden golpear a determinadas personas, lo mismo que las situaciones sociales que emergen cuando se producen coyunturas económicas adversas.

Es obvio que las transferencias directas pueden resultar útiles en este último caso, pues actúan como medidas compensatorias frente a problemas específicos, pero resultará claro también que no tiene sentido afrontar los otros problemas por medio de esta política: las situaciones específicas que pueden llevar a la pobreza a individuos normalmente productivos se enfrentan, normalmente, por medio de diversos programas de seguridad social; los problemas de pobreza crónica o estructural, en cambio, sólo pueden ir resolviéndose en plazos mucho más largos, mediante políticas bastante más complejas.

La conceptualización anterior permite entender el escaso efecto que las políticas de transferencias directas tienen sobre los problemas de pobreza crónica o estructural: ellas sólo entregan determinados bienes y servicios que son consumidos casi inmediatamente, sin alterar casi las condiciones en que viven quienes reciben los subsidios. Pero estas políticas no sólo se caracterizan por no resolver el problema de fondo al que nos estamos refiriendo, sino que producen además efectos adversos que limitan seriamente la lucha contra la pobreza. Entre estos cabe destacar, por una parte, que se refuerza una actitud de dependencia entre los miembros de la población objetivo de los programas, que se estimula una actitud pasiva que quita a los beneficiarios parte de los incentivos necesarios para emerger de su situación de pobreza. Este efecto, en el contexto de la relación Estado-Sociedad civil que mencionábamos al comienzo, resulta en Venezuela muchísimo más perturbador de lo que pudiera imaginarse.

No se trata de que las magras transferencias directas que se han dado en los últimos años vayan a cambiar una actitud o una ética de trabajo profundamente enraizada en la población, como de hecho ha sucedido en algunos países desarrollados. El problema es que, en Venezuela, los subsidios directos no hacen sino confirmar y consolidar la tradicional dependencia frente al Estado que tiene casi toda la población, que se envía la señal equivocada, la que refuerza el paternalismo y la intervención y no el despliegue de las fuerzas latentes en la sociedad civil.

Aparte de lo anterior, y presentadas en forma sintética por obvias razones de espacio, existen otras importantes críticas que pueden hacerse a los subsidios directos: ellos son el caldo de cultivo para promesas electorales poco responsables, pueden tener una incidencia desastrosa -por su inelasticidad- sobre el presupuesto público y, por supuesto, como tantas otras iniciativas públicas, pueden resultar fuente indudable de corrupción.

4.- UNA NUEVA POLITICA SOCIAL

Para avanzar en la resolución de los problemas sociales del país es preciso, antes que nada, replantear la propia concepción en que se sustentan las políticas sociales. No se trata a mi entender, y para el caso

concreto de Venezuela, de distribuir o de redistribuir la riqueza; lo que hay que buscar es que **se genere riqueza**, especialmente en el tramo de la población que posee menos recursos, y que ésta pueda ser retenida e incrementada por ese mismo sector. Trataré de explicar brevemente a qué me refiero.

Distribuir la riqueza significa tomar lo ya existente y, mediante algún mecanismo político determinado, transferirlo a quienes se supone más lo necesitan. La experiencia venezolana es elocuente en cuanto a las limitaciones profundas de esta concepción: se refuerza la idea de que la riqueza está allí, como algo dado, y que sólo se trata de tomarla; se fortalece el papel de quien reparte o distribuye los bienes que en principio son de todos; se alienta la pasividad y, por lo tanto, una actitud displicente hacia la generación de riqueza.

La idea de redistribuir, no tan distante de la anterior, implica además un componente de transferencia entre diversos grupos o sectores sociales: se mantiene el poder de quien efectúa el reparto y, en definitiva, como lo muestran diversas experiencias internacionales, se producen desestímulos que afectan el crecimiento de la economía. La redistribución, en todo caso, puede ser un tema a considerar seriamente en sociedades opulentas pero que, a la vez, presentan una desigualdad muy marcada entre sus estratos sociales: allí hay qué repartir, no cabe duda, aunque las sociedades que más han crecido económicamente muestran desigualdades internas mucho menores que la nuestra.

Pero este no es el caso de Venezuela y tampoco aquí parece promisorio ensayar la repetición interminable del modelo distributivo y estatista que nos ha llevado a donde estamos. Por eso pienso que la misión del sector público debe deslastrarse de concepciones ya probadas como ineficientes e intentar un camino diferente, el de propiciar y mantener las condiciones para que los ciudadanos, libre y responsablemente, mejoren su capacitación, sus ingresos y su calidad de vida. **Para que ellos mismos creen la riqueza que son los primeros interesados en generar.**

Es por ello importante que el Estado concentre sus esfuerzos en la provisión de servicios básicos -ya sea directamente o a través de la empresa privada- y que se realicen las obras de infraestructura que permiten generar riqueza. Es decisivo también garantizar la seguridad de los ciudadanos para que estos trabajen y conserven el fruto de su trabajo, así como un entorno jurídico estable y adecuado, que destierre la arbitrariedad y proporcione justicia rápida y efectiva. Hay que promover, además, los programas que permiten que las personas de menores recursos adquieran nuevas aptitudes y tengan facilidades para trabajar, eliminando las restricciones que entraban la actividad productiva a todos los niveles. Pero, por sobre todas las cosas, es preciso diseñar y mantener una política económica que proporcione estabilidad monetaria y financiera, eliminando el flagelo de la inflación, esa **política social al revés** que destruye lo poco que tan trabajosamente van logrando las personas en situación de pobreza.

Si se trabajara seriamente en una política de este tipo, ausente de demagogias y negadora del efectismo al que estamos acostumbrados, pronto podrían verse resultados verdaderamente asombrosos. Es cierto que la pobreza no desaparecería de la noche a la mañana, porque ninguna política social puede lograr este resultado milagroso, pero al menos comenzaría a reducirse el número de personas en condiciones de pobreza, devolviendo al ciudadano la confianza en sí mismo y haciendo del trabajo el verdadero motor de la superación de todos.

Caracas, 1993

