

CONCEPCIONES Y TENDENCIAS ACTUALES EN LA DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES

Carlos A. Sabino

1. Las Políticas Sociales

Para abordar el tema de este artículo desde una perspectiva general es conveniente que previamente formulemos algunas consideraciones, tanto históricas como de carácter teórico, sobre el propio concepto de *política social*. Ellas nos permitirán comprender mejor el debate actual y nos darán los elementos de juicio necesarios para distinguir las diferentes concepciones que actualmente se proponen para definirla.

Si entendemos por *política social* (Sabino, 1991, 63) el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, a cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población y a resolver lo que en un momento dado se definan como "problemas sociales", encontraremos que ésta ha ido evolucionando de acuerdo al siguiente patrón o modelo general:

a) Paralelamente a la expansión de los roles del Estado que se registra, casi sin excepción, desde finales del siglo XIX, ha ido *ampliándose* el espectro de las políticas sociales. Dos puntos de inflexión importantes al respecto son el establecimiento de un sistema global de seguridad social durante la época de Bismarck en la Alemania de fines del siglo pasado y el lanzamiento del *New Deal* por Roosevelt, en los Estados Unidos, en la década de los treinta. La tendencia al incremento de la acción social de los Estados, sin embargo, ha comenzado a revertirse desde hace unos quince años, aunque sin afectar hasta ahora, por lo general, más que programas específicos o sectoriales.

b) Las políticas sociales ha sido más *implícitas* que *explícitas*, en el sentido de que no se ha procedido a trazar un marco general de objetivos y planes a largo plazo, abiertamente discutido y fundado, sino a responder a la emergencia de lo que cada sociedad, en un momento determinado

de su existencia, calificaba como problemas sociales. Por eso resulta difícil trazar la línea de una auténtica evolución en cuanto a los criterios generales que la definen, debiendo ésta más bien ser **inferida** de las acciones que de hecho han realizado los gobiernos.

c) Respecto a las políticas sociales no se registra, al menos hasta hace unos pocos años, la existencia de posiciones claramente definidas que surjan de proposiciones teóricas explícitas que pudieran sustentarlas. A diferencia con otro tipo de políticas como por ejemplo las políticas comerciales, referidas al tema del proteccionismo en el comercio internacional, las políticas sociales se han discutido sin un marco de referencia teórico capaz de explorar en profundidad la necesidad, el sentido y las consecuencias de cada una de las acciones que se toman.

Como resultado de todo lo anterior, el proceso de establecimiento de políticas sociales ha seguido un patrón donde las consideraciones políticas y empíricas han jugado un papel relevante. El mecanismo, muy simplificado, ha operado de la manera siguiente: cuando ante ciertas situaciones la sociedad o, más concretamente, sectores del electorado, grupos de presión o de intelectuales han puesto de relieve la existencia de un *problema social* y reclamado una acción para resolverlo, la dirigencia política ha comenzado a considerar la posibilidad de emprender una acción estatal para responder a esas demandas. De acuerdo a las posibilidades prácticas -directamente ligadas a las cifras del presupuesto público- y a la intensidad de la presión recibida -dependiente de la fuerza política de los actores en juego- se han delineado entonces programas sociales de diverso tipo. Estos programas, sin embargo, se han planteado en general como respuestas directas e inmediatas a los problemas presentados, sin un estudio de sus efectos a largo plazo y sin una consideración de sus repercusiones indirectas sobre el gasto público, sus consecuencias sobre la economía y otros efectos secundarios. Para dar algunos ejemplos típicos al respecto podríamos mencionar el mecanismo con que se ha encarado en muchos lugares la lucha contra la pobreza, consistente en una simple transferencia en dinero efectivo a las personas consideradas como pobres, o la solución dada al encarecimiento de la vivienda, mediante decretos o leyes que determinan la congelación de los alquileres; en ambos casos se ha asumido una relación simplista entre causa y efecto que de ninguna manera permite resolver los problemas planteados y que hace en definitiva ineficaz a la política social que se emprende.

Este modo de hacer las cosas ha traído como resultado, naturalmente, que las llamadas políticas sociales sean muchas veces un conjunto poco armónico de iniciativas dispersas, que se dirijan a diferentes grupos sin

tomar en cuenta lo que relativamente recibe cada uno y que tengan objetivos no complementarios y a veces contrapuestos. Pero estas características, sin embargo, han ido cambiando de un modo bastante acusado en los últimos tiempos y en muchos países, por razones que son tanto teóricas como prácticas.

La tendencia a la expansión del Estado o, dicho en términos más concretos, a que éste absorbiese cada vez más funciones de las que tradicionalmente estaban reservadas a la sociedad civil, ha encontrado una oposición que abarca desde las posiciones de principio sustentadas por liberales y neoliberales hasta las de organizaciones no gubernamentales que han reclamado mayores espacios para su accionar mostrando, paralelamente, una capacidad de acción efectiva por lo general ausente en la esfera estatal. Ello ha promovido un debate que hoy resulta vigoroso y estimulante por cuanto ya no se aceptan algunas de las nociones simplistas sobre política social que antes se asumían sin mayor discusión.

Desde el punto de vista de la práctica, por otra parte, se ha ido manifestando una creciente incapacidad para mantener el *Welfare State* dentro de los límites que definen presupuestos fiscales aproximadamente balanceados (*Newsweek*, 15 Oct. 1994: 16). Ante los cambios demográficos ocurridos en Europa durante las últimas décadas, y ante otras situaciones políticas, económicas y financieras que han afectado otras regiones como América Latina se ha tenido que recortar programas sociales, a modificar su contenido o, en algunos casos, como el de Chile o los Estados Unidos, a replantear por completo el modelo de política social que se llevaba a cabo. En este sentido puede decirse que la constatación práctica de que el Estado no posee recursos ilimitados para desarrollar sus programas ha traído como consecuencia un planteamiento más riguroso y serio de lo que llamamos política social.

2.- Concepciones Básicas de Política Social

Hemos planteado hasta aquí algunas consideraciones generales que se refieren, ante todo, a la evolución y definición de las políticas sociales. Pero para poder profundizar en el marco precedente y aproximarnos a la comprensión de las tendencias actuales es preciso, antes de continuar, categorizar los diferentes tipos de política social concebibles de acuerdo a algunas líneas maestras que permitan ordenarlas.

Un punto de partida obligado para ello es considerar que, en última instancia, toda política social consiste en un gasto efectuado por el

Estado dirigido hacia ciertas metas específicas. Respecto a dicho gasto, por lo tanto, pudieran hacerse las siguientes preguntas:)A qué objetivo general se encamina?)Qué efectos de corto y largo plazo habrá de producir sobre los grupos considerados como objetivo y sobre la sociedad en general?)Qué formas existen para controlarlo, hacerlo más efectivo y evaluar sus resultados?

Teniendo en cuenta estas consideraciones podemos abordar entonces los modelos que, a grandes trazos, se presentan para desarrollar políticas sociales. Ellos son, en principio, fundamentalmente dos: el de las transferencias o subsidios y el de inversión social. El primero de ellos, sin embargo, admite a su vez dos variantes bastante diferentes, según los subsidios del Estado asuman un carácter directo o indirecto.

2.1.- Invertir en lo social

La idea de **inversión social** parte de un criterio no intervencionista de la acción estatal que reconoce la imposibilidad de modelar, desde el Estado, las conductas y fenómenos sociales de mayor importancia: en este caso la economía y las relaciones sociales se consideran, básicamente, elementos que evolucionan por sí mismos y que por lo tanto no pueden ser modificados sustancialmente desde el poder político. Lo que puede hacer el Estado, por lo tanto, es incidir sobre procesos básicamente espontáneos para generar ciertas condiciones favorables a determinados resultados. En términos más concretos, y como ya lo hemos expresado en otra oportunidad, se trata de "realizar una especie de **inversión** en lo **social**, que favorezca las condiciones para que los problemas sociales vayan superándose por la acción misma de quienes los padecen, asumiendo que ellos, naturalmente, desean mejorar sus condiciones de vida e incrementar su bienestar." (Sabino, 1994, 22). Dicho en términos más concretos, una política social de este tipo se concentrará en la construcción de obras de infraestructura, en la generación de los servicios necesarios para que las personas produzcan riqueza y en la eliminación de los obstáculos que se detecten en la vía del crecimiento económico. Educación, salud, servicios sanitarios, seguridad personal y comunicaciones serán las áreas donde se hará un mayor esfuerzo, aunque ello no descarta por supuesto la elaboración de programas específicos para la atención de grupos particulares de la población que sufran determinadas desventajas (Wagner, 1989, 36).

Las políticas basadas en **subsidios**, por el contrario, enfatizan la posibilidad de lograr efectos concretos transfiriendo recursos a los sectores más necesitados. Si bien los defensores de estas políticas suelen resaltar los efectos **redistributivos** que ellas producen, es conveniente

apuntar aquí que, en última instancia, toda política social genera un efecto neto de distribución de los recursos. Ello es así porque el Estado, en cualquier caso, obtiene por la vía de los impuestos los ingresos que luego gastará de acuerdo a sus prioridades. Del dinero de toda la sociedad y, más específicamente, de los tramos sociales de ésta que más contribuyen a la recaudación, saldrán los recursos con que se realicen obras de infraestructura, se subvencione productos o instituciones o se paguen las ayudas directas que se dirijan a ciertos grupos sociales. Aunque en algunos casos los efectos aparezcan más nítidamente que en otros, siempre se asistirá a una "desviación" de recursos: *los gastos o inversiones del Estado, por cualquier concepto, no serán nunca los mismos que los que los contribuyentes hubiesen elegido de no tener que pagar impuestos.* Si existe una estructura impositiva progresiva, de modo tal que relativamente paguen más los que obtengan mayores ingresos o posean más bienes, se producirá de todos modos un efecto redistributivo global, que incrementará directa o indirectamente los bienes y servicios a disposición de los sectores más pobres. De modo tal que no puede considerarse como que ciertas políticas sociales sean redistributivas y otras no, sino que es más ajustado a los hechos considerar que toda política social produce una cierta redistribución aunque ésta, naturalmente, varíe en cantidad y naturaleza según se oriente por unos u otros criterios.

2.2.- Los Subsidios Indirectos

Habiendo aclarado este punto, que suele introducir en el debate intensas pero falsas polémicas, analicemos brevemente el criterio que se usa para fundamentar, por lo general, la política de subsidios. Este, en realidad, es muy simple y directo: se trata de transferir, por intermedio del Estado, recursos de los sectores económicos más poderosos a los más débiles. Desde este punto de vista las políticas de subsidios **indirectos** son más opacas y menos explícitas que las de subsidios directos. En el primer caso el Estado subvenciona la producción de ciertos bienes y servicios como productos alimenticios, electricidad, combustibles, etc. y ya sea mediante transferencias que se dan directamente al productor o por medio de ciertos mecanismos indirectos como la eliminación de impuestos, el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales, la venta de insumos a un precio menor a su valor de mercado o, como ha sucedido en Venezuela en épocas recientes y al momento de escribir estas líneas (agosto de 1995), a través de una tasa preferencial para la compra de divisas destinadas a la importación de productos de primera necesidad.

Un obvio inconveniente económico que tiene este tipo de políticas es que ellas tienden a distorsionar la asignación de los recursos productivos

de una sociedad y que tal distorsión, por diversas razones, manifiesta una propensión a crecer con el tiempo, hasta que casi siempre se llega a resultados impredecibles y confusos que impiden determinar quién está subsidiando a quién y en qué cuantía. El caso del subsidio a la gasolina en Venezuela, por ejemplo, resulta típico al respecto, pues opera de un modo regresivo al subsidiar mayormente a los propietarios de vehículos particulares (que se sitúan en el tercio de mayores ingresos) en desmedro del resto de la población. Otro problema que traen los subsidios indirectos es que ellos llevan generalmente a la fijación de precios oficiales y al establecimiento de variados tipos de controles, con lo que ciertos modelos de producción y consumo se tienden a fijar o congelar en el tiempo, estancando las innovaciones y el uso más flexible del capital y de la mano de obra. Estos subsidios, además, aseguran a ciertos grupos empresariales mercados cautivos, impiden la entrada de nuevos productores al mercado y, por tales razones, favorecen la emergencia de monopolios o coadyuvan a intensificar y consolidar los monopolios u oligopolios ya existentes. Las presiones políticas de los grupos sociales que se consideran favorecidos impiden casi siempre disminuir tales transferencias (como lo evidencia, por ejemplo, la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea), lo que lleva al resultado de que los subsidios indirectos tienden a aumentar con el tiempo, provocando obvios problemas de gestión fiscal: crecientes rigideces en la composición del presupuesto público y déficits que tienden a acumularse de un modo inmanejable.

Desde el punto de vista más estrictamente social, por otra parte, los subsidios indirectos no permiten destinar los recursos del Estado a grupos específicos de personas con necesidades conocidas. Al subsidiarse a productos de consumo masivo se incluye en ellos a una gruesa fracción de la población total, lo que impide discriminar los beneficios y encaminarlos hacia donde más se necesitan; los recursos que se destinan a estas transferencias van reduciendo, además, las disponibilidades presupuestarias que permitirían una política más flexible en cuanto a encarar los problemas sociales específicos que se vayan presentando.

Por todos estos motivos, y porque ejercen una influencia restrictiva muy seria sobre el trazado de las políticas macroeconómicas, los subsidios indirectos han caído en desuso en casi todas las naciones durante la última década. El lector venezolano podrá recordar la intensa discusión que se produjo en el país entre los años 1989 y 1991, cuando casi todos los analistas comenzaron a exponer abiertamente estas críticas (COPRE, 1989, 41-46) y se promovió desde el Estado y desde diversas instituciones la política de subsidios directos. El debate mencionado tendió a pasar por alto, sin embargo, que la política social no es una

simple escogencia entre estas dos alternativas de subsidios y que la política de inversión social, ya expuesta en esta misma sección, tiene a largo plazo consecuencias mucho más favorables para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más carenciados.

2.3.- Los Subsidios Directos

La concepción en que se basan los subsidios **directos**, por cierto, es todavía más sencilla y menos elaborada que la anterior. Se trata en este caso de otorgar una transferencia directa, en bienes o en dinero, a los grupos sociales que presentan mayores necesidades, asumiendo que las personas que la reciben podrán de esta manera suplementar sus ingresos o acceder a ciertos bienes y servicios que de otro modo quedarían por completo fuera de su alcance. Este modelo proporciona, como resulta evidente, algunas indiscutibles ventajas: las transferencias son claras y transparentes, pues se sabe de partida a quiénes van destinadas y cual es su monto; la cobertura de la población también es explícita, y puede discutirse y modificarse cuando resulte necesario, excluyendo a los sectores que no necesiten las ayudas; la incidencia sobre el presupuesto público es también cuantificable y, por último, la población que los recibe obtiene una ayuda directa, que puede también cuantificar y de la cual puede disponer de acuerdo a sus necesidades.

Estas obvias ventajas hacen olvidar, la mayoría de las veces, los profundos inconvenientes que trae una política social centrada en subsidios directos. Parte de sus limitaciones provienen, como es natural, de los problemas que toda política de subsidios cualquiera sea su naturaleza trae de por sí: el más grave de todos, ya comentado en los párrafos precedentes, es la especie de **inercia** que inevitablemente se produce cuando el Estado entrega, a ciertos beneficiarios, cantidades específicas de dinero (Wagner, 1989; Castañeda, 1992, 55). Resulta en cierto modo fácil, políticamente, decidir que se entregará un subsidio a tales o cuales grupos sociales; lo que en cambio no es tan sencillo es decidir que, por razones económicas o de otro tipo, tales subsidios deban ser reducidos o eliminados. En este caso las presiones que ejercen los grupos afectados se convierten directamente en protestas, acarreado así un costo político alto, que el gobernante percibe además de un modo claro e inmediato. Por esta razón los subsidios directos tienden a permanecer como políticas casi imposibles de modificar. Son fáciles de crear y de aumentar, porque los que pagan sus costos son, en definitiva, la multitud dispersa de contribuyentes a los cuales se afecta aparentemente muy poco, pero son casi imposibles de reducir o eliminar pues los beneficiarios están normalmente concentrados, se encuentran

alerta y no desean, de ningún modo, perder los ingresos que obtienen por esta vía.

A esta característica general, que se presenta con especial intensidad en el caso de los subsidios directos, hay que añadir la costosa estructura que representa su puesta en práctica. No se trata, cuando hablamos de subsidios directos, de transferir algunas sumas a determinadas empresas o instituciones, o de establecer ciertas políticas de tipo general: se trata de entregar dinero o bienes a un número importante de personas, millones generalmente, a las cuales se considera en una situación social de carencia. La estructura burocrática que se necesita para ello, en algunos casos, es verdaderamente gigantesca, con lo que es frecuente que una buena proporción del gasto del Estado en políticas sociales termine, en definitiva, en manos de los miles de funcionarios que se necesitan para administrarlo. Como resultado de ello se reduce grandemente la eficiencia de los programas, se aumenta insensiblemente el poder de decisión de los empleados públicos que los administran, y que terminan muchas veces trazando la verdadera y efectiva política social que se lleva a cabo, y por último, aunque no menos importante, se crean posibilidades ciertas de corrupción, pues se manejan enormes sumas sin que pueda ejercerse un control muy cuidadoso y estricto del modo en que se gastan.

Pero todos estos inconvenientes, en definitiva, no son más que dificultades prácticas que, de un modo u otro, podrían llegar a aceptarse si se considerase que la mejor política social posible consiste en otorgar transferencias directas a los más necesitados. El verdadero problema es que los subsidios de este tipo resultan, por diversas razones, una herramienta muy limitada y muchas veces contraproducente para alcanzar las metas a las que supuestamente se dirigen. Veámos por qué.

Si los subsidios tienen por objeto superar situaciones transitorias o puntuales en que se encuentren determinados grupos de personas es posible que, bien manejados, produzcan durante un tiempo resultados positivos. Imaginemos, por ejemplo, algún tipo de situación catastrófica, producida por fuerzas naturales o humanas, que quiebre la normalidad de la vida social: una inundación o una sequía, el cierre de una planta fabril de la que depende una ciudad pequeña, la eliminación de algún importante subsidio indirecto o cualquier otro fenómeno similar. En tales casos puede resultar aconsejable paliar los violentos efectos inmediatos del problema por medio de una transferencia de recursos específicamente dirigida a los grupos afectados, pues éstos no tendrán ninguna posibilidad de enfrentar, autónomamente, la situación que se les ha presentado. Pero, como se entenderá, el subsidio sólo será una forma

de hacer menos dolorosa una situación coyuntural, no un mecanismo para revertir problemas estructurales o de largo alcance.

Cuando no se realiza esta distinción, cuando no se comprende que hay problemas sociales coyunturales y otros que, muy por el contrario, dependen de situaciones de tipo estructural, se corre el riesgo de hacer un uso totalmente inadecuado de los subsidios directos. Ello ocurre así, por ejemplo, cuando se pretende reducir la pobreza de amplios estratos sociales o alterar los patrones de conducta en materias que dependen de valores o normas fuertemente enraizados. En tales casos los subsidios directos no cumplen con las expectativas que en ellos se colocan por razones tanto cuantitativas como cualitativas.

En el primer sentido resulta obvio que los recursos del Estado, aun en el mejor de los casos, resultarán siempre insuficientes para revertir problemas de gran magnitud, como el ya mencionado de la pobreza generalizada. Ni en el supuesto caso de que se decidiese implementar impuestos de tipo confiscatorio sobre los sectores de mayores ingresos, y que estos recursos se pudiesen transferir sin ineficiencia alguna hacia los grupos más depauperados, podrían lograrse efectos de magnitud perceptible: el hecho de que siempre son mucho menores, cuantitativamente, los tramos superiores de la pirámide social que los escalones inferiores resta total viabilidad a una solución que, además, por lo extrema que resulta, generaría en cambio otros problemas económicos y sociales sumamente graves.

Pero, aun cuando fuese posible disponer de grandes recursos sin alterar la estabilidad y el crecimiento de un país, la transferencia masiva de recursos a los sectores más necesitados en poco podría resolver el problema de la pobreza. La pobreza no es, cuando se la analiza a fondo, una simple y pura carencia de dinero; es, antes que nada, un subproducto de otro fenómeno, mucho más complejo de entender y enfrentar: la imposibilidad de generar suficientes recursos. Si en una sociedad no se emplea la tecnología o el capital humano (Becker, 1964) que garanticen una mínima productividad, o si no existe un marco jurídico, político o cultural adecuado, tal sociedad tendrá un producto *per cápita* limitado, que con seguridad condenará a la pobreza a un sector más o menos amplio de su población. De nada, o de muy poco, podrán servir en esas circunstancias las políticas redistributivas que están implícitas en todo subsidio directo pues, en definitiva, aquello a redistribuir resultará siempre insuficiente.

De allí que resulte incongruente apelar a este tipo de políticas en países de ingreso bajo, donde no hay posibilidades de obtener recursos

para amplias políticas de subsidios, y tampoco en países de ingresos medios como los de Latinoamérica, donde a pesar de las desigualdades sociales que puedan existir resulta imperioso aumentar el ingreso *per cápita* y parece contraproducente imponer mayores trabas a la generación de riqueza que las ya existentes. Ello, además, porque el sector social que tienen ingresos relativamente altos representa, en último análisis, una fracción muy pequeña de la población total. Por eso en este caso, más que una política redistributiva, la política social más adecuada para disminuir la pobreza sería aquel conjunto de medidas políticas y económicas que permitieran reducir el carácter monopólico o elitescos que en muchos sentidos tienen tales sociedades.

Un último punto en contra de los subsidios directos, perceptible con más claridad en aquellos países donde estas políticas se han implementado en gran envergadura, es que tales ayudas tienden a consolidar situaciones de hecho y a generar conductas muchas veces opuestas a las que el planificador o el político han imaginado. Si el seguro de desempleo es tan alto, por ejemplo, que se acerca o aún supera las cifras de los ingresos netos de un trabajador, puede producirse, indirectamente, un estímulo al desempleo: aquéllos que posean un trabajo mal remunerado tenderán a cuidarlo menos, y quienes se encuentren desempleados no harán todos los esfuerzos que serían capaces de hacer para conseguir un nuevo trabajo. Ello ocurre así en varios países europeos, lo cual produce serios cuestionamientos al sistema de seguridad social, como tendremos oportunidad de mencionar más adelante.

La experiencia norteamericana, diferente en su concepción a la europea, muestra sin embargo dificultades que apuntan en el mismo sentido. Existe un efecto de condicionamiento que hace permanecer a grandes grupos de beneficiarios en el "Welfare", es decir como beneficiarios de la ayuda directa del Estado. Los subsidios, sin que nadie por supuesto se lo proponga, tienden así a consolidar ciertas conductas, generando una peligrosa **dependencia** que termina por generar bolsones de pobreza aparentemente imposibles de eliminar. Un caso patético, como ya lo hemos mencionado en otra oportunidad (Sabino, 1991, 74; Wagner, 1989) es el de la transferencia en dinero efectivo que se otorga a madres solteras: si bien parecería un tipo de ayuda totalmente inobjetable, el resultado del subsidio ha sido un aumento sin precedentes en la maternidad que se produce fuera del matrimonio, dándose el caso de que es bastante amplio la tercera generación de madres que viven de subsidios federales, hijas y nietas de mujeres en la misma condición (Newsweek, 1995).

3.- Las Políticas Sociales en la Actualidad

Los problemas expuestos precedentemente, ampliamente discutidos en la bibliografía internacional, permiten definir un conjunto de acuerdos básicos, al menos teóricamente, sobre algunos puntos importantes. Pero el trazado de una política social, como la misma definición lo implica, no puede circunscribirse a un mero ejercicio académico que pondere ecuanímente los pro y los contra de cada iniciativa: adoptar, modificar o reformular a fondo una política social es una empresa eminentemente política (Capdevielle, 1993, 103), donde es preciso balancear opuestos intereses, navegar entre las presiones de grupos consolidados. A veces con fuerte acogida en la opinión pública y enfrentar, lo que no es fácil, hábitos mentales y falsos conceptos fuertemente arraigados aun entre los especialistas.

Respecto a los puntos en que existen acuerdos generalizados en la actualidad puede hacerse la síntesis siguiente:

a) La concepción de una política social basada en subsidios indirectos parece haber caído en desuso en casi todas partes del mundo (salvo, tal vez, en Venezuela, donde se sigue actuando con los mismos criterios de los años setenta). Como, desde un punto de vista estrictamente económico, los subsidios indirectos suponen la fijación de precios por vía gubernamental o la subvención a ciertos productores en detrimento de otros, tal política parece corresponderse más bien con economías cerradas y protegidas, situándose en franca oposición con las tendencias dominantes a escala internacional, la **apertura** y la **globalización**. Es cierto que aún se mantienen subsidios a productores agrícolas en el mundo desarrollado, especialmente en el caso de la Unión Europea, pero es verdad que tales prácticas se encuentran hoy fuertemente cuestionadas, por los inmensos costos que implican, y sometidas a las presiones de los organismos internacionales que propugnan el libre comercio. El otro rubro en el que los subsidios indirectos resultan ampliamente extendidos es el del transporte colectivo. Ferrocarriles, metros y empresas de transporte terrestre operan, en muchos países, ofreciendo sus servicios a los usuarios a precios inferiores a sus costes; el Estado absorbe la diferencia, permitiendo un transporte barato que subsidia, en general, los movimientos cotidianos de la población trabajadora. Por las peculiaridades del servicio (su inelasticidad ante la subida de precios, su carácter de indispensable dentro de los grandes núcleos urbanos de hoy, etc.) es posible que estos subsidios permanezcan en cierta medida fuera de la tendencia general, que lleva, como insistimos, a su eliminación.

En la mayoría de los países de ingreso bajo y medio, y especialmente en aquéllos que habían basado su política de desarrollo en el llamado "crecimiento hacia adentro", se ha operado en la última década un cambio fundamental que ha llevado a la eliminación de los subsidios indirectos. Latinoamérica, que se había guiado por el modelo de sustitución de importaciones propugnado por la CEPAL, y muchos países asiáticos, africanos y ex-comunistas, han ido modificando estas políticas, a tal punto que ahora es bien infrecuente encontrar que se subsidien masivamente como antes los combustibles, los artículos alimenticios de primera necesidad, la vivienda o las comunicaciones. Este cambio, que forma parte de un proceso de modernización en que se incluyen también las privatizaciones y la lucha por alcanzar equilibrios macroeconómicos básicos, ha provocado sin duda tensiones sociales en muchos lugares, en algunos casos de bastante consideración (como en República Dominicana, Venezuela, Argelia, Rumania, Rusia, etc.), pero ha sido llevado a cabo en pocos años, por lo general, sin mayores consecuencias negativas de largo plazo.

La tendencia, por lo tanto, es clara, y coincide con las observaciones que, desde el punto de vista económico, se han formulado reiteradamente a tal política: los subsidios indirectos tienden a desaparecer como herramienta de política social y sólo parecen llamados a subsistir cuando las presiones políticas son muy grandes o en el caso de algunos bienes y servicios específicos, de características muy peculiares. Pero no constituyen, en ningún caso, una alternativa de carácter general sobre la cual pueda diseñarse una política social de tipo amplio y permanente.

b) El proceso anterior produjo, al menos durante un cierto período, una especie de reacción poco meditada a favor de los subsidios directos. Organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional Seste último muy poco versado en temas sociales aconsejaron a los gobiernos compensar la eliminación de los subsidios indirectos por medio de la creación de un sistema de ayudas directas dirigido hacia los sectores que más podían sufrir el impacto del cambio de políticas. La Beca Alimentaria venezolana, y otros programas sociales semejantes en diversos países, surgieron de este modo. La experiencia indica que los resultados han sido positivos, pero sólo en una escala sumamente limitada. Las ayudas directas, al no poder tener la magnitud de las que se proveen en los países desarrollados -pues en todos los casos nos estamos refiriendo a países de ingresos bajos o medios- han servido sólo como un amortiguador, débil y momentáneo, de los conflictos sociales provocados por los ajustes, pero no han podido

revertir por sí mismas la situación de pobreza en que se hallan grandes capas de la población o incidir de un modo significativo en cuanto a la redistribución global de los ingresos. Como bien muestran diversos casos, tales subsidios o han tenido un carácter estrictamente temporal (como en Chile) o han sido erosionados de tal modo por la inflación que, de hecho, han perdido toda relevancia como ayudas efectivas (Venezuela).

Por todo ello puede afirmarse que la política social basada en subsidios directos de tipo compensatorio marcha hoy hacia una mucho más precisa definición de sus fines y sus alcances: la mayoría de los analistas no la consideran ya como una política de largo plazo sino un recurso estrictamente paliativo, no la perciben como una forma de realizar cambios estructurales en lo social y recomiendan su focalización y descentralización en la medida de lo posible.

c) Muy diferente es el caso de los subsidios directos sobre la base de los cuales se estableció el Welfare State en la mayoría de los países desarrollados. No tratándose de políticas coyunturales sino de una concepción global que apunta hacia la redistribución de la riqueza y procura garantizar un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos, y contando con amplios recursos económicos, (en USA, por ejemplo, ya ha sobrepasado el tercio de los gastos fiscales totales, superando, a partir de los noventa, los gastos de seguridad y defensa) el Welfare State se desarrolló ampliamente, habiendo alcanzado en muchos casos resultados espectaculares. Pero factores de muy diverso tipo han llevado, en los últimos años, a la necesidad de un replanteamiento. En algunos casos bastante profundos de todo el sistema.

El primero de estos elementos se refiere a la imposibilidad de mantener la costosa estructura de subsidios existente sin incurrir en déficits fiscales crónicos, que llevan a un endeudamiento inmanejable de las finanzas públicas y pueden ocasionar, en definitiva, una peligrosa inflación. La imposibilidad de aumentar los impuestos, más allá de cierto límite, sin producir como consecuencia un estancamiento o una retracción de la economía, ha impedido que se pudieran balancear los presupuestos del modo acostumbrado, imponiéndose así un límite final, bastante rígido, a los gastos sociales. Ello ha paralizado, inicialmente, la expansión del sistema, y ha obligado en los últimos años a buscar una reducción de las transferencias que realiza. Los casos de Italia, Suecia, Japón y los Estados Unidos son significativos al respecto.

Otro factor que ha incidido negativamente es el cambio en la estructura poblacional de estos países, que manifiestan un envejecimiento bastante acelerado producto de la reducción perceptible en la tasa de natalidad y de los adelantos en materia de salud. La proporción entre personas económicamente activas y pasivas se ha alterado así sensiblemente, ejerciendo un impacto sumamente negativo sobre los programas de seguridad social basados en el sistema de reparto y sobre los gastos en salud, desequilibrando así los programas de jubilaciones, pensiones y atención sanitaria.

Un tercer factor que hay que agregar es el aumento de los costos que estos programas producen en la mano de obra y que se trasladan, inevitablemente, a los productos de exportación. Dados los beneficios de que goza la población trabajadora en algunas de las naciones más desarrolladas (como por ejemplo Alemania) se tienden a generar aumentos en el precio de los productos y servicios exportables, con lo que se resta competitividad internacional al país y se disminuyen las posibilidades de éxito en los mercados internacionales. El fenómeno es particularmente notable en Europa, que se ha visto desplazada así de algunos campos de actividad donde antes manifestaba una fuerte presencia exportadora. Algo similar ocurre con el desempleo: siendo tan cara la creación de un nuevo puesto de trabajo -como resultado de la amplia protección que se ofrece al trabajador- y tan amplios los subsidios a la población desempleada, el efecto final es un aumento estructural de la tasa de desocupación que resulta prácticamente imposible reducir si no se modifica la propia política social que se lleva a cabo. Francia y Finlandia, donde el problema se manifiesta de un modo bastante conflictivo, son buenos ejemplo del problema al que nos referimos.

Por último debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, como el ya mencionado de los Estados Unidos, los programas sociales de subsidios directos han manifestado un efectividad que tiende a reducirse en el mediano o largo plazo: una vez reducida la proporción de personas en situación de pobreza hasta un cierto punto (en el caso norteamericano los valores oscilan entre el 10 y el 14 %) las cifras muestran una tendencia hacia el estancamiento, cuando no hacia el ascenso, con lo que la eficiencia de este tipo de política social comienza a cuestionarse. Los motivos de este proceso pueden comprenderse conociendo las limitaciones intrínsecas a este tipo de política (v. supra, 2.3); pero ello no significa que la modificación de la misma resulte más fácil, dada la inmensa cantidad de personas que se benefician directamente de estos programas y que ejercen toda la presión política posible para no perder sus asignaciones.

d) Los factores mencionados anteriormente han afectado también, de un modo muy importante, a los sistemas de jubilaciones y pensiones basados en el método de reparto, al punto que puede decirse que todos los países que lo poseen enfrentan actualmente la necesidad de algún tipo de reforma. Particularmente interesante es el hecho de que, en tales sistemas, las transferencias entre generaciones y dentro de una misma generación tienden a ser regresivas, de modo tal que los sectores de bajos ingresos de la fuerza de trabajo acaban subsidiando, de hecho, a quienes reciben ingresos medios o altos (Márquez G., 1992). Estos problemas han llevado a un replanteamiento de los sistemas de seguridad social: las recomendaciones se encaminan hoy hacia una reducción de los beneficios o hacia un cambio más radical, con la creación de fondos privados e individualizados de pensiones, como lo han hecho Chile y Singapur, por ejemplo. (Banco Mundial, 1994).

e) Existe un consenso bastante amplio en cuanto a los beneficios que, a largo plazo, ofrece una política de inversión en lo social como la esbozada en el punto 2.1. Las limitaciones para su implementación provienen, en algunos casos, de los escasos recursos que dejan disponibles los programas de subsidios para el desarrollo sostenido de las inversiones que sería indispensable realizar (especialmente en los países de menores recursos) y, en otros, de la imposibilidad de diseñar programas de inversión social efectivos y bien estructurados.

Un ejemplo particularmente útil en este último sentido lo ofrece la educación. Si bien en casi todas las naciones del mundo se han creado enormes sistemas de educación pública, a veces muy complejos y costosos, los resultados cualitativos han dejado mucho que desear. La calidad de la enseñanza y su adaptación a los cambios sociales y tecnológicos modernos tienden a disminuir, en tanto aumentan los costos administrativos de los sistemas, en los que parece casi imposible evitar la ineficiencia y la burocratización. Este ejemplo sirve para poner de relieve que la solución no consiste, simplemente, en aumentar los gastos en educación, salud o cualquier otro objetivo semejante, altamente deseado por la mayoría de la población, sino que existen delicados problemas en cuanto a la forma de diseñar los sistemas adecuados y de ejecutar los correspondientes gastos que inciden de un modo definitivo en los resultados sociales que a la postre se habrán de obtener. La importancia de un eficaz sistema de educación, bien balanceado y capaz de adaptarse a un entorno tecnológico cambiante, es visible en el caso de algunos países asiáticos (como Japón, Corea y Singapur), donde puede apreciarse la incidencia que una población bien educada tiene en la obtención de tasas de crecimiento significativas.

Sin un análisis pormenorizado de estos antecedentes y de los problemas que actualmente se presentan la política de inversión social no podrá pasar nunca, como ahora se lo comprende, de una expresión de deseos guiada por la buena voluntad, pero que no alcanza los frutos anhelados.

f) Hagamos, para concluir, un breve comentario sobre Venezuela. Nuestro país, después de un largo período en que se concentró en la inversión social (Márquez, T., 1992), fue pasando gradualmente, guiado por las concepciones predominantes en ese entonces, hacia una política que desarrolló una variada gama de subsidios indirectos. Esta tendencia se hizo mucho más marcada a partir de 1983, gracias al control de cambios diferencial que se implementó hasta 1989, cuando a través de un subsidio cambiario de gran magnitud se trató de mantener artificialmente un grado relativo de bienestar semejante al del período anterior mientras en la práctica el gasto social disminuía de un modo pronunciado. Fracasada estrepitosamente tal política, y emprendido el necesario ajuste de la economía en la última de las fechas mencionadas, se pasó a confiar ingenuamente en una política de subsidios directos que, pomposamente, se designó con el nombre de "Plan de Enfrentamiento a la Pobreza" y que por cierto no arrojó resultados perceptibles.

En la actualidad, acosada por problemas macroeconómicos de singular magnitud, Venezuela prosigue su lamentable marcha hacia el empobrecimiento generalizado. No es posible, en tales circunstancias, confiar en que alguna milagrosa política social pueda revertir lo que la inflación y el estancamiento económico van profundizando día a día. Pero es importante que, a la hora de proceder al ajuste económico que en algún momento habrá que realizar, se tomen en cuenta algunas de las consideraciones precedentes para no volver a caer en los errores cometidos, tanto en el país como en el extranjero.

Algunos puntos a destacar, en ese contexto, serían los siguientes: 1) la impostergable necesidad de modificar el régimen de seguridad social vigente, avanzando a un sistema de fondos de pensiones sobre la base de la capitalización individual y el manejo privado; 2) la conveniencia de reducir, en lo posible, el monto y sobre todo la duración de los subsidios compensatorios que tengan que establecerse; 3) La conveniencia de no canalizar el grueso del gasto social hacia subsidios de ningún tipo sino hacia inversiones potencialmente reproductivas, capaces de aumentar la productividad de las personas en situación de pobreza y de ampliar la generación de recursos; 4) La importancia de aumentar, en términos

reales, el monto que se destina a estos programas, particularmente exiguo en la actualidad. En este último sentido conviene apuntar la necesidad de estudiar, con sumo cuidado, el nivel de efectividad que puedan tener, en cualquier caso, las inversiones que se realicen en materia de educación, salud, saneamiento ambiental, comunicaciones y otras áreas semejantes, aumentando las asignaciones cuando sea necesario pero sin perder de vista los efectos concretos y efectivos que ellas puedan tener.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin Crisis*, Washington D.C., Banco Mundial, 457 pp.

Becker, Gary S. (1964), *Human Capital*, New York, Columbia University Press.

Capdevielle S., Edgard (1993), *Bienestar para el Pueblo*, Caracas, Panapo, 150 pp.

Castañeda, Tarsicio (1992), *Combating Poverty*, San Francisco, California, International Center for Economic Growth, 30 pp.

COPRE (1989), *Una Política Social para la Afirmación de la Democracia*, Caracas, COPRE, 200 pp.

Márquez, Gustavo (1992), "El Seguro Social en Venezuela", Banco Interamericano de Desarrollo, Monografía No. 8, Washington D.C.

Márquez, Trino (1992), *El Estado Social en Venezuela*, Caracas, Ed. del Congreso de la República, 153 pp.

Newsweek, diversos números.

Sabino, Carlos (1994), *De Cómo un Estado Rico nos Llevó a la Pobreza*, Caracas, Panapo-CEDICE, 143 pp.

Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez-Armas (1991), *La Seguridad Social en Venezuela*, Caracas, Panapo-CEDICE, 186 pp.

Wagner, Richard E. (1989), *To Promote the General Welfare*, San Francisco, California, The Pacific Research Institute.