

# MODERNIZACION Y COSTOS SOCIALES: MITOS Y REALIDADES

*Carlos Sabino*

Quiero referirme al tema de los costos sociales relacionados con la modernización y, para comenzar, expresar que tampoco tengo ninguna divergencia de fondo, y creo que casi ninguna de forma, con la exposición del Dr. Donges; me parece un planteamiento muy claro, muy organizado y muy lúcido.

Me parece necesario enfocar analíticamente, como punto de partida, el propio concepto de costo social, porque creo que alrededor de los costos sociales hay demasiados mitos y que demasiados elementos de confusión se han introducido deliberadamente alrededor del problema. No hay duda de que los costos sociales sí existen y que todo proceso de modernización los trae aparejados, como decía el Dr. Donges, y al respecto no podemos ilusionarnos: los costos sociales no pueden ser suprimidos por medio de una reflexión intelectual y no deben ser negados, pero es preciso evaluarlos y delimitarlos exactamente dentro del proceso global de cambios que implica la modernización.

Lo primero que quisiera distinguir es la diferencia entre lo que pudiéramos llamar **costos sociales**, en un sentido estricto, y otros costos que se les parecen y que tienden a confundirse con ellos, a los que debiéramos denominar más exactamente como **costos políticos**. Los costos sociales se refieren a los perjuicios que sufren colectividades amplias de personas cuando se ejecutan medidas de ajuste económico que, de un modo u otro, lesionan sus intereses. Los costos políticos son asumidos, en cambio, por el gobernante que decide tomar las medidas modernizadoras, aunque normalmente suelen ser presentados por los sectores afectados en la práctica y ante la opinión pública como costos sociales. Es decir, al decidirse una medida económica determinada el gobierno va a tener que enfrentar, normalmente, la oposición de ciertos sectores, van a surgir conflictos políticos a partir de la acción de quienes se oponen a esa medida, creándose así un costo político para el dirigente; pero los sectores afectados no van a exponer, en la lucha política, la verdadera razón por la que se oponen, sino que van a enarbolar la bandera de los costos sociales, aunque los problemas sociales que de hecho se creen sean mínimos o totalmente inexistentes.

Voy a referirme más exactamente a lo que esto significa en situaciones concretas.

Para ello es preciso entender dónde golpea todo auténtico programa de modernización, a quiénes afecta o hace daño con sus medidas. Y en este sentido podemos hablar de dos niveles: en primer lugar, una modernización que realmente merezca el nombre de tal, tiene que afectar o perjudicar algunos privilegios específicos de determinados sectores y grupos; sobre ello, un buen ejemplo es el que Emeterio recién refería, el del sindicalista que no se atrevía a decir lo que realmente pensaba cuando estaba en el aire, en la televisión. ¿Por qué no se atrevía a decir en público lo que comentaba en privado ese señor, en este caso respecto al problema de las prestaciones sociales? No, evidentemente, porque él fuera a perder

ninguna prestación ni porque fuera a quedar en la calle, simplemente porque aceptando que había que reformar el régimen de prestaciones él iba a perder predicamento como líder sindical, iba a sufrir algunos costos, que evidentemente debemos llamar políticos y no sociales. Este es un punto a destacar.

Hay sindicalistas, hay gerentes de empresas públicas, hay empresarios que están vinculados a estructuras proteccionistas, que son los primeros afectados directamente brutalmente, muchas veces, porque pierden una cantidad de prebendas y de posiciones de poder en todo programa de modernización. Estos para mí no son costos sociales, no pueden considerarse conceptualmente así, sino que corresponden a otros problemas bien diferentes al de los grandes sectores sociales que pueden ser perjudicados por las reformas. Para neutralizarlos se suele acudir al expediente de compensar a estos sectores, sin duda privilegiados, de modo que los cambios puedan realizarse sin demasiados conflictos. Un caso claro es el que sucedió aquí hace unos tres años, cuando se decidió acabar con el INOS (Instituto Nacional de Obras Sanitarias): hubo sindicalistas que fueron tratados muy bien en esa ocasión, a quienes las prestaciones sociales les fueron calculadas muy generosamente. Yo estaba haciendo un cálculo aquí, una simple aproximación y, teniendo en cuenta el cambio de la época, llego a la conclusión de que cuando se liquidó a los sindicalistas del INOS se pagaron indemnizaciones de hasta 600.000 dólares, no sé si ustedes recuerdan las cifras, pero se trataba de decenas de millones de bolívares. (Seiscientos mil dólares, señores! Bueno, )cuál fue el costo social allí? Por supuesto, ellos no sufrieron ningún perjuicio al perder sus cargos. Si hubo un costo social, en todo caso, fue el que tuvimos que pagar todos los restantes miembros de la sociedad, porque de alguna manera de nuestros bolsillos, de los fondos públicos, tuvo que salir el dinero para pagar esas espléndidas indemnizaciones. El hecho es que esos sectores, aunque se los compense ampliamente en lo económico, como en este caso, pierden de todas maneras su papel político. Por supuesto si la indemnización es tan grande como 600.000 dólares posiblemente la gente lo tome con mucha más tranquilidad, creo que cualquiera lo haría, y de este modo se evitan conflictos que pueden perjudicar el programa de reformas económicas.

El segundo punto que debemos considerar, pues siempre forma parte de los programas de ajuste a través de los cuales normalmente se inician los procesos de modernización, es la eliminación de ciertos subsidios. El problema de los subsidios, aunque real en cierto sentido, se exagera sin embargo bastante; creo que hay que tener cuidado al respecto, y no tomar demasiado en serio todas las lamentaciones y advertencias que muchos académicos y muchos analistas hacen, acerca de los terribles y profundos costos sociales que producen.

En general, los subsidios afectan normalmente a sectores bastante particularizados de la sociedad, muy pocos subsidios afectan a toda la sociedad. Y de eso surgen precisamente gran parte de los problemas que crean, porque producen una distorsión completa en la asignación de recursos dentro de la economía y en el sistema ético de premios, castigos y estímulos que hay en toda sociedad. Los subsidios en general no favorecen a las grandes mayorías de la población, sino a esos sectores sociales que tienen mayor poder de convocatoria, como decimos aquí, que tienen mayor poder de presión, mayores posibilidades de hacerse oír.

Quiero plantear este problema de un modo bien concreto, y para ello voy a empezar por un ejemplo que conozco bien. Yo soy profesor universitario y no gano mucho como tal, pero por lo menos nuestro sueldo se discute todos los años y los gobiernos, de un modo u otro, escuchan nuestras peticiones, de vez en cuando se acuerdan de ellas. )Gracias a qué sucede esto? Gracias a la iniciativa y la presión de los

gremios universitarios y por qué no decirlo debido a que existen unos muchachos encapuchados que siempre hacen que todo lo que tenga que ver con la universidad sea puesto en otra perspectiva, por así decir. Los conflictos con las universidades, por estos y otros factores, tienen una repercusión mucho mayor que los conflictos que afectan a otros sectores laborales del país.

Ahora, fíjense ustedes, aproximadamente el 40% del presupuesto de educación se gasta en el sector superior; a mí no me parece mal desde el punto de vista subjetivo y personal, ni es eso mucho en términos absolutos, pero me parece una aberración desde el punto de vista de este país que tenemos. )Por qué se nos puede seguir aumentando el sueldo a nosotros mientras que a los maestros, que con todo lo que pueda decirse en su contra también hacen un trabajo importante, por qué no se les aumenta a ellos también su parte?

Porque los aumentos de sueldo en el sector del Estado no tienen nada que ver con la justicia social o con la eficiencia económica, sino que están más directamente relacionados con la capacidad política de acción, con el peso social de los sectores involucrados; tienen que ver con el que grita más, con el que puede hacer más daño, con el que puede presentarse ante la opinión pública y hacer pagar al gobernante un mayor costo político, y no con los costos sociales que existan. Por supuesto, el costo político de echarse en contra las universidades nacionales es muchísimo más alto que el costo político de cerrar algunos preescolares. Los alumnos de ese nivel normalmente no se encapuchan, salvo quizás para algunos juegos infantiles, y los padres tampoco tienen mucho tiempo para salir a la calle, los maestros no tienen organizaciones muy bien montadas y evidentemente desde el punto de vista político ellos no son nada frente a nosotros, y nosotros conseguimos una parte mejor.

Esto lo digo yo para poner, como se dice, mi ejemplo por delante, para que nadie pueda pensar que encubro las situaciones que mejor conozco. Pero situaciones similares y mucho peores seguramente ocurren con los empresarios textileros que se quejan de la competencia desleal, con los empresarios de la agricultura que hablan de la seguridad alimentaria y se desgarran las vestiduras como si en este país nos fuéramos a morir de hambre porque ellos no reciben préstamos baratos o se beneficien de exenciones impositivas; pasa con los sindicalistas, con los gerentes de las empresas estatales que siempre están inventando razones para evitar la privatización y que buscan, cuando éstas por fin se hacen, alguna fórmula para que ellos queden de todas maneras allá arriba, en la dirección de la empresa. Este es un mecanismo fundamental que complica todo proceso de modernización: la defensa política de los intereses sectoriales, la lucha por mantener privilegios y beneficios adquiridos.

A mí me gustaría, por todo lo anterior, que antes de ponernos hablar de los indicadores de pobreza empezáramos a ver quiénes realmente son los afectados y por qué levantan tanto la voz otros sectores. )Por qué digo ésto? No lo digo simplemente por un deseo moralista de criticar a esa gente: esa gente defiende su propio interés dentro de un sistema cerrado, eso es todo, no son gentes peores ni mejores que los demás, simplemente están ahí, en su papel, y tratan de mantener lo que los beneficia.

Yo lo digo porque muchas veces el gobernante, muchas veces el analista político, el propio economista, se asusta terriblemente ante los posibles costos sociales de ciertas medidas, piensa que éstas medidas no se pueden llevar a cabo y no toma en cuenta, en primer lugar, que buena parte de estos costos sociales son un mito. Y en segundo lugar porque no hace lo que dijo el Dr. Donges en su exposición, que es calcular los costos sociales que estamos pagando ahora por causa de no haber hecho

las reformas. Para entender lo que digo conviene hacer una simple comparación: cualquiera que analice y que estudie cuatro cifras, cuatro datos acerca de lo que era la economía venezolana en los años 50 y lo que era la economía de Corea en esa misma época y digo venezolana porque supongo que conocemos los datos, pero podemos escoger al azar cualquier país latinoamericano y la comparación seguirá exactamente igual verá a lo que me refiero.

Si comparamos los países latinoamericanos con Corea, con Japón o Taiwán, veremos algo impactante: nosotros teníamos dos o tres veces el nivel de ingreso que esas gentes, teníamos un más alto ingreso per cápita que Japón, mucho más alto, al terminar la Segunda Guerra Mundial; ahora somos unos pigmeos frente a esa gente, económicamente no pesamos, no nos escuchan, somos unos pobres países de segunda dentro del concierto mundial. )No es eso un costo social?, el hecho de que el ingreso per cápita de un japonés ahora sea de 20 mil dólares al año, y el nuestro no lo sabemos, porque ni siquiera tenemos un buen sistema de cuentas nacionales, pero vamos a decir que sea de 3.000, dándole un poquito de tolerancia a las cifras y aceptando el valor del cambio oficial.

En una época, hace cincuenta años, digamos, nosotros teníamos 500 y ellos tenían 300; pero ellos han multiplicado este valor por muchísimas veces, y nosotros apenas si lo hemos aumentado. Si ustedes ven lo que es el ingreso per cápita en este país, la curva que traza históricamente y eso lo dice tanto gente de izquierda como de derecha, porque nadie en realidad puede evitar considerar este dato ustedes verán que nosotros tenemos un ingreso per cápita inferior al que teníamos hace 30 años o cercano al de hace 30 años, e inferior seguramente al de hace 20 años. )No es ése un terrible, un enorme costo social?

)Qué significa acaso que la gente haya perdido un porcentaje del 30, el 40 o el 50% de su salario real en los últimos 10 ó 12 años? La cifra que yo recuerdo es que entre 1981 y 1990 se perdió un 40% del salario real. Luego hubo un par de años en donde se experimentó un pequeño ascenso, pero ahora con esta "moderna" economía que tenemos se habrá perdido no sé cuanto, pero posiblemente otro 30 o 40% desde 1993 hasta ahora. )No es ese un costo social?

Aquí se habla todo el tiempo de las consecuencias sociales que traen los programas de ajuste, se dice que no se hacen las reformas por temor a la pobreza que éstas traerían, pero el hecho es que la pobreza se ha asentado en este país, se ha desarrollado casi continuamente durante décadas, induciendo cambios profundos en lo mental y en lo cultural, cambios que no podemos mencionar aquí pero que son verdaderamente inquietantes.

Pero volvamos al problema de los subsidios, admitiendo que las decisiones respecto a su eliminación tienen repercusiones sociales, pero tratando de centrarlo en sus justas dimensiones. Obviamente, y creo que ninguna persona razonable lo niega, si se quita un conjunto de subsidios, si se rebajan los aranceles si, en general, se toman las medidas para desarrollar una economía competitiva en un país que tiene una economía cerrada, se va a producir, con toda seguridad, o una recesión, o un incremento significativo del desempleo o alguna combinación intermedia en estas dos variables fundamentales de la economía. Los programas de ajuste producen siempre un descenso momentáneo del producto interno bruto, y eso ha sucedido en Bolivia, ha sucedido en Guatemala, ha sucedido en Argentina, en México y en los otros países donde se ha dado comienzo a un proceso de modernización.

Pero una recesión no es, políticamente hablando, el fin del mundo; si la recesión es el precio a pagar para tener una economía sana y en expansión, resulta, en definitiva, un precio relativamente bajo. El gobernante hábil y bien informado debiera pensar que si el programa se comienza a ejecutar al principio de su mandato esa recesión no durará hasta el final de su gobierno y él, o su partido, podrán ganar entonces tranquilamente las siguientes elecciones. Un político como Menem parece que lo comprendió y tomó a tiempo las medidas adecuadas, aparte del hecho de que la hiperinflación no le dejaba muchas alternativas. Si se ejecuta un programa de modernización bien estructurado y a fondo, y no se empieza con medias tintas, los ajustes y los cambios producen una recesión muy fuerte, un cierto malestar social y un descontento político bastante extendido durante un cierto tiempo. Pero ese lapso nunca llega a ser tan largo como el período completo de un gobernante: a los dos o tres años, como máximo, en casi todos los países, comienzan a elevarse los niveles de vida. Por supuesto, esto no ocurre de un modo igualitario, porque primero comienzan a incrementarse los niveles de vida de algunos sectores, los más eficientes, y luego, poco a poco, se asiste a un mejoramiento general. Pero al menos, y casi desde el primer momento, la pobreza deja de aumentar y los sectores menos favorecidos logran, como mínimo, una estabilización de su situación.

Si se pueden asimilar políticamente los costos de esta primera etapa de *shock* político, resulta entonces factible realizar, sin traumas insuperables, la parte más difícil de la modernización. Y esto me lleva entonces a una primera conclusión, que resulta de particular importancia para el caso de Venezuela: el momento más conveniente para iniciar un ajuste a fondo de la economía es al comienzo de un mandato presidencial, cuando el nuevo gobernante tiene todavía intacto su prestigio, cuando su mensaje resulta más creíble y se le otorga un cierto período de gracia, una "luna de miel", como decimos, para que establezca las líneas principales de su gestión. Así sucedió en Bolivia, con Paz Estenssoro, en Argentina, en Perú, y en varios países del Este de Europa que habían tenido un régimen comunista; en todos los casos hubo costos políticos, una cierta erosión momentánea de la popularidad del gobernante, pero éste pudo recuperarse con creces y emerger victorioso posteriormente.

Se me podrá decir que, en Venezuela, las cosas no sucedieron de este modo en 1989. Eso es cierto, aunque hay que recordar bien los hechos para no sacar conclusiones erradas. A Carlos Andrés Pérez le ocurrió el trágico incidente del 27 de febrero no por su programa en sí, pues no había comenzado a ejecutarlo, sino por otras razones que no tenemos tiempo para discutir aquí. Pero lo que hay que recordar es que luego tuvo un período más o menos largo, de casi tres años, en que pudo ejecutar diversas medidas de importancia que pusieron a la economía en la senda de la modernización. Lo que ocurrió, y he aquí una segunda conclusión de importancia, es que el programa de Pérez falló, y no falló porque fue demasiado rápido, como decían algunos, sino porque se quedó a mitad de camino. Carlos Andrés Pérez pagó los costos políticos de la modernización pero no alcanzó a recibir los beneficios, también políticos, que ésta podría haberle traído; su programa no avanzó demasiado rápido, pues la recesión y la inflación que se produjeron resultaron completamente manejables, sino que detuvo sus ajustes en cierto punto: no alcanzó a reformar adecuadamente las finanzas públicas y no tocó ciertos intereses económicos y políticos que a la postre tuvieron un comportamiento muy desfavorable para su gestión. Para decirlo de un modo breve, hubo modernización para unos pero no para otros y, finalmente, se encontró huérfano de apoyos políticos y sin mucho que mostrar en cuanto a la recuperación económica, especialmente porque al no contener la inflación se vio privado del apoyo de los estratos más pobres de la población.

Este punto, el de los alcances reales del proceso de modernización, resulta para mí decisivo y volveré a tratarlo antes de concluir. Pero antes quiero hacer una reflexión que, como sociólogo, me parece obligatorio exponer: ella se refiere a la forma de superar los costos sociales de la primera etapa del ajuste, la más difícil, cuando baja de hecho el nivel de vida de la población por un período que puede ser de uno, dos o tres años, aunque nunca por un lapso de treinta o veinte años, de una generación completa, como lo muestra ya claramente la experiencia internacional acumulada. En algunos casos, como en el de los países que fueron comunistas, donde la economía se encontraba completamente en ruinas, esta transición puede durar un poco más, tal vez unos cinco años, pero nunca más de eso si se ejecuta un auténtico programa de modernización y se va al fondo de los problemas.

El problema es que no hay forma razonable de evitar eso, ese período de ajuste donde descienden los indicadores económicos, y esa tal vez sea una conclusión un poco triste, pero una conclusión realista que habría que oponer a la que proclaman muchos funcionarios de algunos organismos internacionales, según la cual si se crean nuevos subsidios pueden eliminarse los problemas de la transición. Yo no me opongo a la idea de que se puedan establecer ciertos subsidios transitorios para compensar problemas, también transitorios, de tipo social. Y lo digo pensando fundamentalmente en temas como el de la vivienda, por ejemplo, donde si se quisiera liberar ese sector de las regulaciones que impiden su crecimiento tendríamos que concebir una manera bien organizada de hacer la transición, creando compensaciones que se extendieran por un cierto número de años. Lo mismo puede ocurrir si se reforman los sistemas de seguridad social que, como el de Venezuela, no pueden ya continuar del modo en que se encuentran ahora.

Pero es preciso no ilusionarse al respecto: los programas de subsidios directos no pueden jamás eliminar la pobreza, ni pueden siquiera compensar el descenso que se produce en los niveles de vida durante el ajuste pues, para llegar a hacerlo, tendrían que tener una magnitud tan grande que entonces comprometerían por completo el presupuesto del Estado; y al comprometerlo se crearía un déficit fiscal desmesurado que nos llevaría de vuelta a la inflación y al gigantismo del sector público, regresándose así a una de las situaciones de las cuales, precisamente, estábamos intentando salir. Pero además el programa de subsidios debe tener un sentido realmente compensatorio y transitorio: no puede ser eterno, como nuestra Beca Alimentaria, y debe tener reglas claras que indiquen a quiénes va dirigido y cuando se va a reducir, eliminar o modificar. De otro modo lo único que se hace es crear nuevos problemas que, al cabo de unos años, pueden crecer de un modo desmesurado.

Pero luego de esta digresión sobre ciertos programas sociales quiero regresar, ya para concluir, a un problema que me parece fundamental y que el caso actual de México ha puesto claramente sobre el tapete: me refiero a cómo se hace la modernización, a cómo se desarrolla dentro de sociedades que siguiendo la idea básica que presentaba Emeterio Gómez, aunque planteándola de otra manera dentro de sociedades gobernadas por lo que podríamos llamar oligarquías, de pequeños grupos que concentran el poder económico, político y social a la vez.

)Qué sucede en este caso cuando se empiezan a liberar los mercados? )Qué sucede cuando se comienza a desarrollar el proceso de privatización? Yo les comentaba entusiasmado a amigos que venían de México: "Mira, Carlos Salinas ya ha privatizado casi mil empresas..!", y ellos me respondían: "Sí, pero se las está dando a sus amigos, a un grupito pequeño de gente." Y yo les decía que eso no importaba, que el capital tiene su propia lógica y que si los amigos resultaban ineficientes tendrían que perder sus

empresas o venderlas, hasta que vinieran otros que pudieran manejarlas mejor. Y esto es verdad, a largo plazo es verdad, pero el efecto político y social de hacer las cosas de esta manera es sin embargo muy importante en el corto plazo, durante el período en que precisamente los ajustes son más dolorosos para una gran parte de la población. Y ahí está el caso de Chiapas para recordarlo.

Porque en Chiapas, como en muchas otras partes de México, existe un poder discrecional de un grupo oligárquico que controla la tierra y la economía del Estado: allí los títulos de propiedad no valen; yo puedo quizás comprar una tierra, pero el latifundista también puede ocupar mi tierra y, si no tengo quien me proteja políticamente, puede despojarme o hasta matarme. No se trata de matices constitucionales dentro del Estado de Derecho, se trata simple y llanamente de que en esos casos no existe el derecho de propiedad, porque se puede usurpar por la fuerza, porque hay una oligarquía político-económica que es dueña del Estado, como Somoza era dueño de Nicaragua.

)Qué pasa entonces cuando modernizamos sobre la base de esa estructura? Lo primero que pasa es que hemos cambiado todo, pero que todo sigue igual. Ese es uno de los puntos que debemos entender y a los cuales debemos responder: aquí hay estructuras sociales sumamente conservadoras, conservadoras en el sentido oligárquico del término, que impiden que los beneficios de los programas de modernización lleguen a la gente, no porque el mercado es cruel, inhumano y arroja las personas a la calle, sino porque lo que se hace de hecho, en muchos casos, es sustituir los anteriores monopolios públicos por nuevos monopolios privados, con lo cual los sacrificios que hace la gente no les reportan beneficio alguno. No es el mercado el responsable del problema, es la falta de una economía libre, de mercado, la que mantiene la pobreza de la gente.

Cualquiera que conozca la forma elegante en que privatizaron los sandinistas, comprenderá lo que estoy diciendo. )Qué hicieron los sandinistas? Cuando ya vieron que iban a perder, que el poder se les escapaba de las manos, empezaron a privatizar ellos, a venderse ellos las tierras y las empresas que habían nacionalizado. Algo similar está sucediendo también en Rusia y en otros lugares donde había un régimen comunista, y ese es el verdadero problema social, y es un problema social que lamentablemente no se elimina con un movimiento de nuestra voluntad ni se elimina por un decreto, ni se elimina con una nueva Constitución.

Superar esto requiere de muchos años y de muchos conflictos, porque no es fácil vencer intereses atrincherados que manipulan a la vez lo económico y lo político, porque ningún país se sacude sus estructuras oligárquicas, sus estructuras centralistas, su manera mercantilista de gerenciar la vida, en apenas dos o tres años. Uno puede reducir los aranceles de hoy para mañana, incluso aquí lo hizo Pérez y no se murió de hambre nadie, no pasó nada terrible; uno puede privatizar todo un país de un día para otro como lo está haciendo Menem, pero todos estos países todavía tenemos ese resabio oligárquico que cuesta mucho más superar y eliminar.

Con este elemento de análisis, que quizás no sirva mucho para trazar políticas concretas, pero que yo creo que hay que tomar en cuenta porque está en la raíz de los costos verdaderamente sociales que se producen durante la modernización, quiero terminar este comentario. Y para resumir diría: los costos sociales, en primer lugar, no son los costos políticos que esas minorías gritonas nos presentan todos los días en la prensa, los costos sociales no están provocados por la dureza e inhumanidad del mercado (aunque puede haber algo de eso), los costos fundamentales desde el punto de vista social que tenemos

nosotros son los que surgen porque estamos modernizando nuestras economías mientras mantenemos unas estructuras sociales y políticas totalmente retrógradas. Pero, en todo caso, la apertura de la economía resulta un elemento esencial para ir acabando con esa estructura oligárquica pues, en todo caso, le quita las bases sobre las que siempre ha existido y sobre las que puede perpetuarse.