

LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

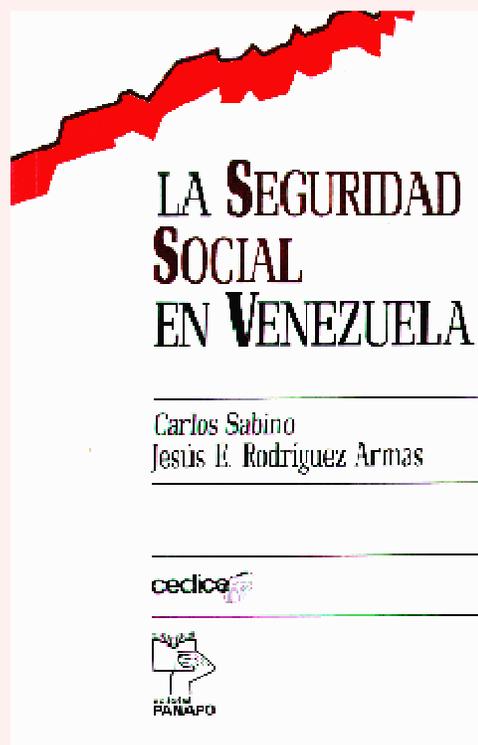
Carlos Sabino y Jesús Eduardo Rodríguez A.

Ed. [Panapo-CEDICE](#), Caracas, 1991, 188 pp.

La Seguridad Social en Venezuela es producto de un esfuerzo colectivo. En 1990 Jesús Eduardo Rodríguez Armas y yo reunimos un pequeño equipo de trabajo para estudiar, a través de estudios de caso específicos, algunos programas de política social orientados a combatir la pobreza que se desarrollaban entonces en el país. Mientras él coordinaba este trabajo yo, como profesor visitante en el Center for Study of Public Choice de la George Mason University, redacté los capítulos teóricos de la obra (del 1 al 5). A comienzos de 1991 completamos la redacción de la obra, que fue editada por [CEDICE](#) y Ed. [Panapo](#), poco después, y traducida al inglés al año siguiente: [Social Security in Venezuela](#), Ed. [Panapo-CEDICE](#), Caracas, 1991, 184 pp.

El libro analiza en profundidad los conceptos y los valores en los que se fundamentan la seguridad social y las políticas sociales. Se examinan también tres programas sociales (caps. 6 al 9) que tuvieron en su momento mucha repercusión en el país, y se presentan conclusiones generales tanto sobre política social como sobre el funcionamiento de la seguridad social, poniendo de relieve la importancia del creativo cambio producido en Chile a comienzos de los años ochenta.

Los autores sintetizamos nuestra defensa de la libertad en un párrafo que nos parece suficientemente claro: "concebimos la política social como una manera de crear el ambiente apropiado para que los ciudadanos mejoren, a través de su esfuerzo, la situación en que



viven". El papel del Estado, entonces, es generar las condiciones para que el trabajo creador entregue sus frutos a quienes lo realizan, abandonando las políticas que impiden crear riqueza y no hacen más que redistribuir, en definitiva, la pobreza.

Este libro, pionero en Venezuela sobre el tema, recibió un premio internacional, el **Antony Fisher International Award** (third place), otorgado por la [Atlas Foundation](#) en 1992.

Contenido de la obra:

Introducción

PARTE I: LA SEGURIDAD SOCIAL EN PERSPECTIVA

[Cap.1: Una Primera Aproximación](#)

[Cap.2: La Seguridad Social en Funcionamiento](#)

PARTE II: EL COMPLEJO AMBITO DE LA POLITICA SOCIAL

[Cap.3: El Estado y los Grandes Problemas Sociales](#)

[Cap.4: La Promoción del Bienestar](#)

PARTE III: LOS ESTUDIOS DE CASO

[Cap. 5: Consideraciones Preliminares](#)

[Cap. 6: Los Módulos de Servicios Comunes](#)

[Cap. 7: El Programa Nacional de la Beca-Salario](#)

[Cap. 8: La Beca Alimentaria](#)

PARTE IV: CONCLUSIONES

[Cap. 9: Una política social para Venezuela](#)

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

Cuando comenzamos a desarrollar esta investigación existía en Venezuela, como producto de diversos factores, un creciente interés por discutir las llamadas políticas sociales. La economía se encontraba en pleno período de ajustes, determinando una sensible reducción en el poder adquisitivo de la población, mientras que el malestar social -que ya se había evidenciado en el estallido de protesta del 27 de febrero de 1989- se extendía a veces de un modo preocupante. En este nuevo contexto cobraban mayor importancia, por lo tanto, los temas de la pobreza crítica, la seguridad social y la estabilidad del sistema.

Los problemas sociales que se han puesto de manifiesto en los últimos años no son, por cierto, verdaderamente nuevos. Ni el descenso en los salarios reales, ni el aumento de la informalidad o la pobreza crítica, han aparecido súbitamente en Venezuela: ya desde hace una década, al menos, los principales indicadores socioeconómicos venían mostrando un curso francamente descendente, revelando el fracaso del modelo de desarrollo seguido hasta hace poco. Porque el crecimiento del sector de empresas del Estado, la política de sustitución de importaciones y los subsidios indirectos no lograron el tan anhelado desarrollo del país, pero alimentaron en cambio la expansión de la deuda externa, el estancamiento de la productividad y -en consecuencia- la pobreza y las desigualdades sociales.

La crítica situación a la que se llegó por esta vía hizo indispensable un cambio de rumbo, una reorientación profunda de la gestión del gobierno: Venezuela pareció encaminarse, aunque quizás tímida y confusamente, hacia una economía de mercado. Una buena parte de los sectores políticos e intelectuales del país ha terminado por reconocer, aunque con reticencias, la necesidad de un entorno más libre para la producción e intercambio de bienes y servicios, la conveniencia de eliminar controles y reglamentaciones excesivas, de sincerar las cuentas de la nación. Pero la admisión de estos hechos no ha significado que se comprendan a fondo ni que se acepten por completo las ideas que forman el núcleo de una sociedad libre: una ideología fuertemente impregnada de resabios socialistas y populistas ha hecho entonces que se conciba al mercado como un mecanismo eficiente, pero a la vez generador de "injusticias sociales", efectivo para impulsar el desarrollo, pero sólo a condición de que se mantenga una fuerte presencia estatal.

En otras palabras, predomina hoy un pensamiento de compromiso -bastante extendido también en América Latina- que acepta cierta liberación de la economía siempre que se la compense con una adecuada política social. Esta visión ecléctica, que tiene el atractivo de aparentar cierto equilibrio, se erige sin embargo sobre un limitado entendimiento de los fenómenos sociales: no se toma en cuenta que algunas acciones del Estado en el campo social -las regulaciones del mercado de trabajo, los subsidios de cualquier tipo, el aumento del gasto fiscal en sí mismo- afectan sensiblemente los propios objetivos económicos, y que de este modo puede deshacerse con una mano lo que se está construyendo con la otra; se olvida que las profundas desigualdades de nuestras sociedades no son producto de una economía de mercado sino -muy por el contrario- de prácticas mercantilistas que han favorecido siempre a muy reducidos sectores sociales;

no se tienen en cuenta, ni se conocen a fondo, los efectos dinamizadores que posee, sobre los sectores de más bajos ingresos, un mercado auténticamente libre.

Como resultado de este modo de pensar, y de la ausencia de investigaciones sistemáticas sobre el tema, se está definiendo en la actualidad una política social inmediateista, que no evalúa los efectos a largo plazo de las medidas tomadas y que carece, a nuestro juicio, de una verdadera comprensión de los males que se pretende combatir. Lo mismo sucede con el debate -fragmentario y lleno de prejuicios- que se ha desarrollado alrededor del tema de la seguridad social: no se revisan las obsoletas e ineficientes estructuras que se han construido en el país y se actúa con sempiterna desconfianza hacia el sector privado, pero no se efectúan los estudios serios y desapasionados que habría que realizar. El conservatismo de nuestros dirigentes, tan apegados a fórmulas superadas, contrasta llamativamente con la opinión de los propios interesados: en una encuesta llevada a cabo recientemente en Caracas se encontró que el 66% de los afiliados prefería dejar de cotizar al Seguro Social Obligatorio y sustituirlo por uno privado, "aunque tenga que pagar un poco más" ().

Es en este contexto, preocupante y cargado de contradicciones, que hemos emprendido la tarea de estudiar los complejos problemas de la seguridad social y de las políticas sociales. Lo hemos hecho con la intención de formular proposiciones coherentes y aplicables a la Venezuela de hoy, aunque conscientes de los diversos obstáculos que se presentan en nuestro camino. El primero de ellos, de por sí evidente, lo constituye la reconocida amplitud del tema, que debe ser abordado desde el ángulo de diversas disciplinas - la sociología, la economía, el derecho, la ciencia política y la historia, para mencionar sólo las principales- pero que nos remite además, cuando penetramos en el terreno de la práctica, al examen de la multitud dispersa de iniciativas que se han tomado en nuestro país. El segundo obstáculo se refiere a las obvias connotaciones ideológicas y políticas que posee nuestra investigación: ¿cómo presentar al lector un trabajo científico sobre este tema sin caer en un discurso normativo, parcial, cargado de emotividad? ¿Hasta dónde defender nuestros valores sin lesionar la objetividad que procuramos alcanzar?

La solución que encontramos a estos problemas -y que juzgará el lector- supuso dividir la obra en tres partes principales: en las dos primeras, que consagramos respectivamente al estudio de la seguridad social y de la política social, hicimos un análisis teórico de tan amplias materias sin omitir -por obvias razones de honestidad intelectual- la posición axiológica que tenemos al respecto. Esta exposición, que hemos tratado de reducir a lo esencial, sirve de guía para el examen de tres casos -tres programas de política social venezolanos- que describimos, analizamos y evaluamos en la siguiente parte de este libro. Hemos adoptado la metodología de los estudios de caso porque, dada la pluralidad de programas y de instituciones existentes en el país, ella nos permite reducir ordenadamente el campo de estudio, evitando caer en descripciones superficiales que poco valor podrían tener; los recursos disponibles, por otra parte, no han hecho posible que pudiésemos estudiar -con el rigor suficiente- las instituciones que en Venezuela se ocupan de la seguridad social. En las conclusiones del trabajo, finalmente, procuramos hacer una síntesis general de las evaluaciones parciales ya efectuadas, así como proponer -de acuerdo a los criterios discutidos en las dos primeras partes del libro- algunas recomendaciones generales que creemos de importancia. La estructura que adoptamos, por lo tanto, permite que este trabajo, en sí mismo completo, pueda ser considerado a la vez como parte de un proyecto mayor: al mismo deberán agregársele -así lo deseamos- otros estudios de caso y otros análisis concretos que nos permitirán, en sucesivas etapas, llegar a un tratamiento más exhaustivo del área temática objeto de nuestro interés.

Este libro es el producto de las inquietudes y del esfuerzo de un sinnúmero de personas: Jesús Eduardo Rodríguez-Armas, quien siempre estuvo preocupado por los temas de la seguridad social y de la pobreza, asumió la tarea de dirigir el proyecto; Carlos A. Sabino, profesor de la Universidad Central de Venezuela, se hizo cargo de la investigación teórica y redactó casi todo el manuscrito, excepto algunos capítulos dedicados a los estudios de caso; Cristina Mateo Ruiz tuvo a su cargo coordinar estos últimos, manteniendo relación con diversos investigadores del país. El trabajo pudo efectuarse gracias a los aportes del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, CEDICE, y a la valiosa ayuda prestada por Alejandro Chafuen, de la Atlas Economic Research Foundation, quien siempre estuvo dispuesto a colaborar con la mejor disposición. El personal directivo y administrativo de CEDICE brindó un inestimable apoyo y una asesoría constante a nuestro trabajo.

También debemos agradecer, muy especialmente, la colaboración de Trino Márquez Cegarra y de América Vásquez de Sabino, quienes leyeron atentamente los borradores y aportaron valiosas sugerencias; de Jack Wiseman, profesor visitante en el Center for Study of Public Choice, quien hizo oportunas observaciones, así como la de otros profesores y empleados de dicha institución. Todos ellos aportaron a la feliz realización de esta empresa y se han hecho acreedores al agradecimiento del equipo de investigación, aunque, como es natural, para nada deben considerarse como responsables por las ideas que aparecen en este libro.

Caracas, marzo de 1991

PARTE I:

LA SEGURIDAD SOCIAL EN PERSPECTIVA

Capítulo 1:

Una Primera Aproximación

1.1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y EL DE SEGURIDAD SOCIAL

La idea de seguridad, en sí misma, se opone básicamente a la idea de incertidumbre. Es **seguro** aquello que no es azaroso ni indeterminado, aquello en que puede confiarse como cierto y que, en consecuencia, no

presenta los riesgos de lo que no se conoce o domina en propiedad. La inseguridad, por lo tanto, se asocia a la duda y también al peligro, a un estado en el que carecemos de protección frente a los posibles daños que pueden amenazarnos, a aquello que, con toda propiedad, se llama riesgo. Por esta razón la búsqueda de seguridad es, sin lugar a dudas, una de las más fuertes inclinaciones que poseen todos los seres humanos, una actitud generalizada y profunda que tiene sus raíces en las exigencias de la supervivencia biológica.

Pero, a pesar de todos los esfuerzos que podamos realizar para procurarnos seguridad, es preciso aceptar que la incertidumbre subsiste como una condición ineludible de la propia existencia humana: no es posible escapar a ella en la medida en que resulta imposible conocer el futuro, y por eso está presente en todas las circunstancias, en todas las acciones que emprendemos o que proyectamos realizar. Tal incertidumbre, a pesar de ser una condición general, no será sin embargo idéntica en todos los casos. Ella dependerá de los riesgos específicos a los que estemos expuestos en cada ocasión porque los peligros concretos, y los daños o las pérdidas que podemos sufrir, son obviamente de diverso tipo, de diferente magnitud y probabilidad, de mayor o menor importancia y consecuencias. Hay algunos completamente inesperados que llegan provocando sorpresa y desconcierto; hay otros que, en cuanto a su propia existencia, resultan completamente previsibles: ya Buddha mencionaba -por ejemplo- que nadie puede escapar a la vejez, la enfermedad y la muerte.

La existencia de diferentes tipos de riesgos ha llevado a estrategias también diferenciadas y específicas: frente a las exigencias del clima y del terreno el hombre ha aprendido a construir su vivienda de modo tal que la misma lo proteja de las calamidades más frecuentes; de la misma manera, ha desarrollado tecnologías y ha acumulado conocimientos prácticos capaces de ponerlo a salvo de innumerables percances que podrían afectarlo en su existencia cotidiana. Hay otras circunstancias que, desde etapas muy tempranas de su proceso evolutivo, ha aprendido a encarar por medio de diversas formas de cooperación social. La familia y el grupo tribal han permitido que seres humanos incapaces de procurarse el sustento por sí mismos hayan encontrado, a través de intercambios sociales, la posibilidad de sobrevivir en un ambiente que así se ha convertido en menos riesgoso y hostil.

En las sociedades modernas, donde se han desarrollado relaciones mucho más complejas y extendidas entre los seres humanos, han aparecido un sinnúmero de actividades que reflejan el deseo de seguridad que todos poseemos. La propia existencia del Estado, como institución que mantiene un cierto orden, indispensable para garantizar los derechos de los ciudadanos, expresa con claridad lo que queremos afirmar. No cabe duda de que el Estado posee un poder y unos recursos que pueden restringir notablemente la libertad de los habitantes de una nación; no existe discusión acerca de las restricciones económicas que los impuestos pueden significar para las actividades productivas. Pero los ciudadanos, en general, aceptarán o tolerarán sin mayor oposición la existencia del Estado en tanto éste provea las condiciones de seguridad que ellos necesitan para poner a salvo su vida y sus propiedades, sacrificando una parte de su libertad en aras de una existencia más segura.

El cumplimiento de las leyes previene contra diversas formas de conducta humana que atentan contra la seguridad de los otros, pero difícilmente puede compensar de un modo adecuado a quienes tienen la mala fortuna de sufrir algún percance o calamidad no atribuible a las acciones de los demás miembros de una sociedad. Frente a este tipo de riesgos es que han aparecido, en las sociedades modernas, diversos arreglos económicos y diferentes instituciones que tienen por objeto reducir su impacto. Uno de ellos es el que ha dado origen a las compañías privadas de seguros; otro, el que habremos de considerar primordialmente en este trabajo, es el que ha llevado a la creación de la **seguridad social**.

La seguridad social puede definirse como la suma de "respuestas organizadas de la sociedad con el fin de hacer frente a estados de necesidad" () y, de un modo más concreto, como el conjunto de programas destinados a asegurar a la población contra ciertos riesgos que son comunes a todos los seres humanos y que afectan notable y fuertemente sus condiciones de vida y existencia.

Para comprender mejor las definiciones anteriores es preciso hacer explícitas algunas de las características típicas que configuran a los sistemas de seguridad social actuales. En primer lugar es necesario mencionar que los mismos se dirigen fundamentalmente hacia los trabajadores y sus familias, abarcando a veces también a los sectores de menores ingresos de la población que no integran la fuerza de trabajo. En segundo lugar, los riesgos a los que nos referimos son aquéllos que -inevitables o no- pueden llevar a la pobreza a quienes dependen de su propio trabajo para subsistir: enfermedad, invalidez total o parcial, viudez, ancianidad, desempleo forzoso, etc.

En las sociedades preindustriales la mayoría de estos riesgos estaba cubierta, implícitamente, por la acción solidaria del grupo familiar. Este, por lo regular, era bastante más abarcante que el actual, conformando lo que suele llamarse la familia extensa o ampliada, en la que convivía un grupo relativamente grande de personas ligadas por relaciones de parentesco. Cuando alguno de los miembros de esta familia ampliada sufría algún percance capaz de alterar su capacidad para el trabajo o cuando -simplemente- llegaba a una edad en la que ya no era capaz de trabajar para obtener su sustento, los demás miembros del grupo se hacían cargo de la situación otorgándole el indispensable sostén y apoyo.

Con el advenimiento de las sociedades modernas y con la paralela modificación en la configuración del grupo familiar, surgieron problemas sociales realmente críticos en relación a este sistema informal de apoyo familiar. La migración hacia las ciudades y el nuevo tipo de relación social que se fue desarrollando desintegró los lazos de la familia extensa. Un nuevo tipo de familia, la familia nuclear, integrada solamente por la pareja y los hijos, comenzó a prevalecer en las grandes ciudades, haciendo sumamente difícil la tarea de apoyo mutuo a la que nos referíamos en el párrafo anterior. Cuando un trabajador se enfermaba o moría, por lo tanto, dejaba prácticamente en la indigencia a su viuda y sus descendientes, provocando una situación penosa para todos e incrementando el número de quienes vivían en la mayor miseria.

Los gremios y guildas de artesanos, ya desde la Edad Media, habían encontrado un principio de solución ante estas desagradables eventualidades(): mediante cajas especiales en las que los afiliados realizaban depósitos frecuentes, aunque relativamente modestos, se creaba un fondo que servía para asistir a quienes sufrían situaciones de apremio. Se trataba de un mecanismo colectivo, basado en la solidaridad de los afiliados, que partía de un cálculo aproximado de las cantidades que el fondo debía poseer para afrontar cada riesgo según su probabilidad de ocurrencia. La cobertura de los mismos, en todo caso, era bastante limitada, porque los aportes de los miembros no alcanzaban sino para otorgar sumas pequeñas, que sólo aliviaban parcialmente los momentos de auténtica emergencia.

Las compañías de seguros -mucho tiempo después- surgieron por otra parte como empresas privadas dedicadas a ofrecer un servicio peculiar a sus clientes, los asegurados: el de compensarlos cuando estos sufrían pérdidas ante riesgos previamente definidos. En la actualidad, ambas partes están normalmente ligadas por un contrato que establece la cantidad que el asegurado debe pagar -la prima- a cambio del monto que recibirá en caso de que se materialice cierto riesgo. Tal contrato resulta beneficioso para ambas partes: el asegurado, por una parte, escoge pagar al asegurador una suma de dinero mucho menor que el valor del bien que asegura, de modo de cubrirse ante la eventualidad de perder el bien por completo; la compañía, por

otra parte, si estima con cierta precisión la probabilidad de que el riesgo efectivamente se materialice, puede obtener al final de la operación una ganancia neta. El seguro, obviamente, no disminuye para nada la posibilidad de ocurrencia de un riesgo. Lo que hace es reducir la incertidumbre del asegurado porque éste sabe que, aún en el peor de los casos, siempre podrá recibir algo a cambio.

Los modernos sistemas de seguridad social se inspiraron, en alguna medida, tanto en las formas de protección social que poseían los artesanos medioevales como en las modalidades de operación de las actuales empresas de seguros. Comenzaron a crearse hacia fines del siglo pasado, adquiriendo enseguida una amplitud y una importancia social dignas de mención. Las duras condiciones en que vivían los trabajadores alentó la lucha y la protesta social, llevando a una situación de inestabilidad y de conflicto clasista que marcó decisivamente la actitud de los dirigentes políticos. En este contexto surgió la seguridad social moderna, entendida como respuesta global frente a las carencias económicas y sociales propias de esta primera fase de la sociedad industrial.

La principal característica de la seguridad social así concebida fue que el Estado adquirió en ella un papel que nunca antes había poseído. A partir de la experiencia pionera de los seguros sociales alemanes, iniciada por Bismarck en 1883 (), se fue creando un sistema que tenía por objeto proteger a toda la clase trabajadora de los riesgos básicos a los que nos hemos estado refiriendo. Pronto se consideró indispensable -en muchas partes del mundo- que los trabajadores estuviesen amparados ante los riesgos de la enfermedad y la incapacidad total o parcial para trabajar, frente a las consecuencias de la vejez, la muerte y la viudez.

Los sistemas desarrollados a partir de esa fecha, a pesar de las obvias diferencias nacionales existentes, se han basado en los aportes que sucesivamente van realizando los trabajadores, los patronos y el Estado, a unas cajas o fondos que -cuando el trabajador llega a cierta edad o se ve incapacitado- proveen el dinero para los pagos que entonces éste habrá de recibir. Tal como sucede en Venezuela el sistema, en la mayoría de los casos, es obligatorio y no voluntario (V. infra, 1.4), lo cual se garantiza mediante el descuento directo de las cotizaciones en los salarios que recibe el trabajador. El empresario tiene la obligación de actuar como agente de retención, depositando estos aportes en las cajas o fondos así creados, a los que debe agregarles además la parte que le corresponda como cotización del empleador; ésta última se añade, en definitiva, al salario del trabajador, pues es una parte constitutiva del precio total que el empresario tiene que pagar por el trabajo, y -además- se incorpora a los fondos globales del seguro social.

A partir de estos lineamientos básicos se han desarrollado diferentes formas de financiamiento y de operación, así como diversas alternativas en cuanto al funcionamiento de tales sistemas. Algunas de ellas serán examinadas más adelante (V. infra, cap.2) para ubicar al lector de un modo más completo en la discusión que se lleva a cabo actualmente en el mundo. Pero, antes de considerar problemas que son sin duda más específicos, habremos de detenernos en otro problema, crucial para nuestra discusión: el de las amenazas que la seguridad social puede plantear, en ciertas condiciones, sobre la libertad de los individuos.

1.2. SEGURIDAD Y LIBERTAD

La búsqueda de seguridad, en sí misma, no se opone en absoluto a la existencia de la libertad personal. Más aún, puede decirse que ningún individuo podrá considerarse libre si la sociedad en que se desenvuelve no le garantiza un mínimo de condiciones para realizar las escogencias y afrontar los riesgos que supone la vida en libertad. Porque no existe libertad efectiva si no existen normas jurídicas y sociales respetadas por todos: ellas son las que permiten al individuo decidir acerca de su futuro con cierto conocimiento de lo que

puede esperar de los otros miembros de la sociedad y son, por lo tanto, el marco de referencia que da sentido a sus elecciones particulares (). Cierta predictibilidad en el mundo que nos rodea -en la sociedad en que vivimos, más exactamente- es indispensable para que podamos realizar elecciones racionales, sosteniendo por lo tanto la libertad efectiva de actuar en favor de nuestros propios intereses.

Esta seguridad de la que hablamos actúa en principio como un mínimo, como una plataforma que permite el desarrollo de la libertad individual: se refiere, en buena medida, a las normas jurídicas, al comportamiento esperado de los poderes públicos y al establecimiento de sus límites, así como a los mecanismos que garantizan el cumplimiento de los contratos que se establecen entre particulares. Pero abarca algo más: un contexto de paz social donde todo lo anterior pueda tener existencia efectiva y una mínima seguridad económica que aleje al individuo de la lucha desesperada por su supervivencia cotidiana ().

La pregunta que nos interesa responder -aceptando que esta seguridad mínima parece encontrarse en buena medida en las sociedades modernas- es entonces la siguiente: ¿qué sucede cuando se sobrepasa este límite y se intenta desarrollar una estructura en la que la seguridad social abarca cada vez más esferas de la vida humana? ¿Qué acontece cuando se trata de asegurar y prever todas las contingencias, todas las eventualidades posibles, especialmente cuando ello se realiza a través de determinados mecanismos colectivos?

La libertad, en última instancia, **sólo** existe cuando es posible escoger entre alternativas, aún cuando el individuo escoja las "malas" alternativas. Sin la posibilidad de equivocación -y sin la aceptación responsable de las consecuencias que trae la elección entre alternativas- no hay de hecho auténtica libertad. Por ello se ha hablado, en una síntesis de indudable lucidez, del "riesgo que encierra inevitablemente la libertad" (). Y es esta afirmación, sin duda inobjetable, la que nos da la pauta del peligro que corre la libertad cuando la sociedad avanza en la pretensión de eliminar todos los riesgos posibles.

Cuando se intenta construir un sistema que garantice al individuo contra cualquier contingencia imaginable será inevitable que alguien, en alguna parte, tome las decisiones por todos. Se podrá decir, naturalmente, que quien realiza esta tarea es la sociedad, y que lo hace en beneficio del bien común, aun cuando lo haga a través de sus representantes. Pero "la sociedad" no es un ente con voluntad propia y capacidad de decisión como lo son los individuos concretos, y por ello tendrá que encarnarse -para lo que nos interesa- a través del Estado y éste, a su vez, en gobiernos y funcionarios concretos. Serán éstos, por cierto, los que tomarán las decisiones que afectarán el comportamiento de quienes estén asegurados por el sistema y los que entonces decidirán sobre una serie de aspectos particulares que hacen al funcionamiento concreto del mismo.

Es verdad que tales decisiones se tomarán probablemente dentro del marco de leyes y reglamentos previamente establecidos que, si son claros y bien delimitados, podrán eliminar o reducir la discrecionalidad de los funcionarios. Pero, más allá de esta primera cuestión, es preciso tener en cuenta un problema mucho más general: quien se incorpora a un sistema de seguridad social no lo hace, por lo general, libremente. En casi todos los países del mundo -por razones que luego se discutirán- la participación en la seguridad social es compulsiva y obligatoria. El trabajador no puede decidir por su propia voluntad no entrar o no permanecer en el sistema, ni puede fijar el monto de sus cotizaciones, el período durante el cual hará tales aportes, ni la magnitud o tipo de beneficios que recibirá en determinadas eventualidades.

Lo anterior podría ser considerado, sin duda, como un tipo de "contrato social" similar al que implícitamente acepta cada individuo cuando debe integrarse a las formas de organización estatal dentro de las que el mismo tendrá que vivir. Pero, aún aceptando esta similitud, sólo en parte legítima, es preciso tener en cuenta la fuerte incidencia que tendrán sobre todos los miembros de la sociedad las decisiones y las formas prácticas que asuman tales mecanismos contractuales. Ellas implicarán siempre algún tipo de transacción en la que los miembros componentes de una sociedad otorgan parte de su libertad a cambio de determinados beneficios.

En el caso de la seguridad social se produce un obvio desequilibrio en esta especie de contrato cuando los individuos -por diversas razones- no pueden ver cumplidas sus expectativas: ya sea por la mala administración de los fondos, por los efectos devastadores de la inflación o por la estructura misma de los sistemas, sucede frecuentemente que unos participantes del seguro colectivo obtienen beneficios desproporcionadamente escasos en tanto que otros, por razones diversas, se ven mucho más favorecidos, y aún hay algunos que no reciben beneficio alguno. Es por tal motivo que conviene, entonces, tomar muy seriamente los riesgos morales y económicos que, para la libertad individual, implica la existencia concreta de un sistema de seguridad social abarcante y amplio. Es por estas razones que también interesa introducir en la discusión otro concepto -tan complejo y difícil de definir como el de libertad- que está íntimamente ligado a la exposición que hemos venido haciendo: el de justicia.

1.3. LOS PRINCIPIOS ORIGINALES DEL SISTEMA

El diseño tradicional de la seguridad social partió de algunas premisas que, directa o indirectamente, reflejaron la fuerte influencia que tenía el pensamiento socialista hace algunas décadas. Surgida al calor de las luchas sociales que marcaron dramáticamente la historia contemporánea, la seguridad social fue concebida por sus creadores como un recurso para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores -en un entorno capitalista que se juzgaba como explotador y generador de pobreza- y como un medio para reducir las tensiones sociales y la conflictividad que rodearon la emergencia de las sociedades industriales. Y no hay duda de que, hasta bien entrado el presente siglo, la vida del obrero en todos los países del mundo resultaba casi siempre dura y difícil, próxima a la pobreza y la estrechez.

La confrontación entre capital y trabajo, y el papel decisivo del sindicalismo organizado en esta lucha, fueron por ello aspectos centrales de una visión que siempre consideró al trabajador como un ser al que la sociedad no protegía adecuadamente. El criterio de que los trabajadores tenían intereses comunes como clase social y de que esos intereses eran opuestos a los de la clase propietaria quedó así firmemente asentado en un discurso en el que, además, se privilegió el rol del Estado como institución capaz de reducir o eliminar las injusticias sociales.

Los sistemas de seguridad social fueron concebidos, por ello, siguiendo lineamientos distintos a los que configuran la seguridad individual o privada. No se dio adecuada prioridad a los criterios de eficiencia económica ni se previó su capacidad de funcionamiento a largo plazo, sino que se adoptó una perspectiva que afirmaba ante todo la importancia de lo social, aunque es preciso reconocer que este adjetivo -capaz de asumir tan diversos contenidos- significó en este contexto poco más que la idea de una acción pública dirigida hacia una gran colectividad de personas.

Los sistemas existentes surgieron entonces sobre la base de tres grandes principios que se consideraron hasta hace poco como incontrovertibles: ellos son los de **solidaridad, redistribución y universalidad**.

Como nuestro análisis parte de premisas diferentes, es decir, de una perspectiva donde se ponen de relieve la importancia de la libertad individual y la escogencia personal, no estará de más que nos detengamos a examinar las ideas que se sintetizan en esas tres imprecisas palabras.

1.4. SOLIDARIDAD Y OBLIGATORIEDAD

La piedra angular de la seguridad social fue colocada, desde el comienzo, en el amplio concepto de solidaridad. Pero esta solidaridad fue concebida desde una visión de la sociedad que postulaba, como ya lo esbozamos, la existencia de dos grandes clases fundamentales, los trabajadores y los capitalistas. Se daba por sentado que los primeros, explotados dentro del marco de las relaciones de producción prevalecientes, sólo tenían acceso al poder y al mejoramiento de sus condiciones de vida en la medida en que se unían para defender colectivamente sus intereses. Los trabajadores resultaban una fuerza colectiva, una especie de entidad supraindividual que poseía intereses propios y que debía llevar a cabo, por lo tanto, una acción global en defensa de los mismos (). Surgió así un concepto de **solidaridad** que, a diferencia del concerniente a la solidaridad familiar, del pequeño grupo o de los gremios, abarcaba una enorme multitud de seres humanos bajo un rótulo único: los trabajadores.

Esta forma de concebir el problema implicaba, por lo tanto, un proceso de igualación o de homogeneización conceptual que llevaba a defender la universalidad de los sistemas. Pero no hay duda también que este igualitarismo pasaba por alto notables e importantes diferencias dentro de un conjunto que para nada poseía -y menos aún posee hoy- la unidad que se le atribuyó. Es cierto, puede decirse, que la solidaridad es un requisito básico para la vida del hombre en sociedad: sin ella difícilmente puede concebirse una existencia propiamente humana. Pero ello no significa que la misma, necesariamente, deba asumir la forma de una vinculación global entre los miembros de una categoría social que se construye sin el explícito acuerdo de sus componentes. Porque la solidaridad así entendida, como una especie de compromiso que no puede rehusarse, deja a nuestro juicio de ser verdadera solidaridad: lo compulsivo la convierte en algo muy distinto a lo que evoca el término, la despoja del sentimiento de amor y de libre compromiso que es una de sus características esenciales. Cuando la solidaridad se convierte en un nexo clasista ineludible, la universalidad se transforma, en la práctica, en algo por completo diferente: en **obligatoriedad**. Porque, en esa perspectiva, el trabajador que se niega a aceptar las decisiones que se toman en su nombre puede ser acusado de actuar de un modo individualista, creando una ruptura que afectará los intereses de los demás e introduciendo un elemento de desigualdad que perjudicará al resto del grupo.

Esta posición, indudablemente, se presta a una seria crítica. Si el trabajador, por razones de una declarada solidaridad global, debe participar obligatoriamente en un sistema que se supone habrá de protegerlo, nos cabe entonces preguntar: ¿es que los trabajadores no poseen la capacidad para reconocer sus propios intereses? Y, si esto no fuese así, agregaríamos, ¿quiénes son los que, por encima de ellos, tienen entonces el derecho a determinarlos? ¿Es que acaso algo tan abstracto como una clase social puede pensar, decidir, actuar, como lo hace el individuo? ¿O es que los representantes de los trabajadores tendrán entonces la exclusiva prerrogativa de decidir, cuando a éstos no se les concede lo mismo?

Las respuestas a estas preguntas, como el lector comprenderá, nos llevarían a una discusión sobre filosofía política que obviamente escapa a los límites de nuestro trabajo. Pero, a pesar de que no podemos desarrollar en profundidad este análisis, estamos al menos en condiciones de afirmar que la forma tradicional de concebir la solidaridad y la universalidad responde a una específica visión de la sociedad y de

su dinámica que es bastante discutible, y que no es la única sobre la que puede construirse un sistema que promueva el bienestar para quienes viven de su trabajo.

Tal vez se nos objetará que la solidaridad requerida por los sistemas de seguridad social se refiere a problemas mucho más concretos y específicos, que para nada tienen que ver con las concepciones a las que hemos hecho referencia hasta aquí. Se nos dirá así que la solidaridad es indispensable porque, de otro modo, aquéllos trabajadores responsables que ahorren los fondos necesarios para su vejez tendrían que hacerse cargo de los problemas que crean los ciudadanos que no son suficientemente previsores y que, llegado el momento, se convierten en una carga para toda la sociedad: "un comportamiento irresponsable, o bien desafortunado, de cualquier ciudadano, termina muy probablemente imponiendo al resto la necesidad de subsidiarlo a través de pensiones asistenciales que deben pagar incluso trabajadores que han tenido menos ingresos pero han sido más previsores o conservadores." () Esta vinculación implícita entre todos los trabajadores llevaría, por lo tanto, a la exigencia de crear sistema obligatorios y universales, de modo de impedir las negativas transferencias mencionadas.

El argumento -llevado a este plano más concreto, y despojado en gran parte de la carga valorativa que tenía el anterior- resulta entonces mucho más sólido y convincente. Pero, en todo caso, descansa sobre un supuesto que aún es preciso discutir: el de la responsabilidad social en contraposición a la responsabilidad del individuo.

1.5. RESPONSABILIDAD SOCIAL O RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL

El criterio de responsabilidad social significa que, en última instancia, la sociedad es considerada como la causante principal de los problemas que afrontan los individuos. Ello implica -en otros términos- que, haga lo que haga una persona, el compromiso último por sus acciones corresponde al conjunto de la sociedad en que se desenvuelve. Si en ésta hay pobreza o delincuencia, si se encuentran grupos desprotegidos o existe cualquier otro fenómeno que se considera injusto o que se desea combatir, se afirmará entonces que la causa subyacente que los produce es de orden social, no individual. La sociedad será entonces la encargada de resolverlo, asumiendo así una responsabilidad indirecta por las acciones de cada individuo.

Frente a esta concepción -que implica tanto un modelo explicativo causal como obvios juicios de valor- nos sentimos obligados a presentar algunas objeciones de fondo. Sin negar que el hombre se desenvuelve dentro de un contexto social que impone a su existencia normas y valores específicos, es preciso reconocer que el ser humano tiene la capacidad indudable de conocer sus propios intereses y de definir y ejecutar las conductas para procurarlos. El hombre no reacciona como un mecanismo predeterminado, que adopta siempre las mismas conductas ante los mismos estímulos; dentro de cada grupo humano sometido a condiciones semejantes de vida se aprecian -en todos los casos- respuestas que cubren una amplia gama de alternativas posibles. Y hasta cuando se producen movimientos masivos o conductas que sorprenden por su clara unanimidad, podemos encontrar que -bajo la superficie- existe una suma de decisiones personales que cada individuo ha tenido que tomar.

Podrá objetarse que -haciendo referencia ya al contenido de tales decisiones- las personas suelen juzgar inadecuadamente sus "verdaderos" intereses, persiguiendo fines que a veces terminan perjudicándolas, y que en ocasiones escogen medios que no resultan aptos para la obtención de las metas que se han fijado. Pero esta posibilidad no resulta suficiente para legitimar la idea de que las mismas no son responsables o para postular un concepto de responsabilidad social que niegue la autonomía del individuo: si alguien puede

equivocarse en cuanto a definir sus intereses "reales" con mucha más razón podrán también hacerlo los otros, quienes siempre conocerán menos profundamente los pensamientos y los deseos de dicho individuo. Si el individuo en sí no es responsable por sus actos ¿quién podrá serlo entonces, en el sentido pleno de la palabra?

Cuando postulamos que la responsabilidad de algo recae en "la sociedad", abstractamente, lo que estamos haciendo es promover en los individuos una actitud irresponsable hacia las consecuencias de su propia conducta. Es esa abstracción lejana e incorpórea la responsable de todo y es ella, por lo tanto, la que tiene la obligación de reparar los males que ha producido. Por esta vía se pueden llegar a estimular las peores actitudes individuales, especialmente la pasividad, la autocomplacencia, el descargo en los otros de toda responsabilidad. Por esta vía también es que se puede llegar al diseño de políticas públicas que alimenten los mismos problemas que se proponen combatir.

Si asumimos, en cambio, que cada persona tiene el derecho irrenunciable a decidir por sí misma, estaremos en mejores condiciones para construir un orden social más libre, donde cada uno puede trabajar para procurar su propio bienestar, pero donde también tiene la responsabilidad plena por las decisiones que toma y las acciones que realiza. Es cierto que este principio no puede llevarse hasta sus últimas consecuencias, porque de hacerlo así caeríamos en el absurdo de imaginar que el hombre vive fuera de un entorno social. Pero lo que defendemos no es un individualismo ilimitado, de por sí carente de sentido, sino una clara demarcación de la responsabilidad del individuo como instancia única e irremplazable de las decisiones de su vida. Aceptamos entonces que -en el caso de que la mala fortuna o los desaciertos de su conducta lo lleven a sufrir penurias de diversa clase- la sociedad tendrá que actuar de algún modo para compensar dichas situaciones. **Pero no es lo mismo postular que la responsabilidad es del individuo y que, en caso de que éste falle, la sociedad debe asumir en parte la tarea de remediar su situación, que proponer por el contrario que el individuo sólo tiene un margen muy limitado de escogencia personal y que la sociedad está en la obligación de resolver sus problemas ()**.

La importancia de esta distinción resulta crucial no sólo para diseñar y evaluar los programas de seguridad social sino también, muy particularmente, cuando se definen los fundamentos de una política social. Por ello retomaremos su análisis más adelante, ya en la segunda parte de este libro, al discutir la idea de la redistribución de ingresos y al examinar el problema de la lucha contra la pobreza. Antes de hacerlo, sin embargo, debemos dar un contenido más concreto a las afirmaciones que hemos hecho sobre los sistemas de seguridad social.

Capítulo 2:

La Seguridad Social en Funcionamiento

Pasaremos ahora a examinar, ya más detenidamente, cada uno de los riesgos que usualmente cubre la seguridad social. Con el objeto de dar una visión más completa y práctica del tema lo haremos de modo que el análisis incluya también los tipos de programas que más frecuentemente se utilizan para atenderlos y las

características de la población a los que cada uno de ellos va dirigido. Los complejos problemas de política social que se relacionan con nuestro estudio serán tratados, para mayor claridad, en el siguiente capítulo.

2.1. LAS PROMESAS Y LOS RIESGOS DE LA JUBILACIÓN

Ya hemos mencionado que la seguridad social surge, históricamente, como un modo de cubrir los riesgos económicos a los que está expuesto el trabajador. Quizás el más inevitable de ellos es el que surge simplemente con el paso del tiempo, cuando la persona que trabaja para ganar su sustento va envejeciendo y encuentra, luego de cierto punto, que ya no posee ni las energías ni la disposición que tuviera en años anteriores. La vejez, por lo tanto, a pesar de que significa la culminación de una vida humana que no ha sido acortada por la muerte prematura, implica también el riesgo de la pobreza para quien ya no resulta capaz de procurarse su sustento. Y puede decirse que, paradójicamente, cuanto más éxito tiene una persona en el objetivo de prolongar su vida, más posibilidades existen de que se enfrente a una situación de indigencia.

Para evitar este riesgo existen, en principio, dos soluciones básicas: o el trabajador ahorra una parte de sus ingresos a lo largo de su vida, de modo de ir formando un fondo que luego utilizará en su vejez o, apelando a la solidaridad humana, encuentra quien pueda proveer a su sustento en esta etapa de su existencia en la que ya no puede producir. Esta solidaridad, como ya lo decíamos, puede provenir del grupo familiar, del gremio, del municipio o de algún sistema de transferencias que incluya a todos los trabajadores de un país. La seguridad social moderna combina de un modo u otro, en sus diversas versiones, los dos modelos de solución que acabamos de apuntar.

Los sistemas se basan, como se sabe (), en cotizaciones regulares de los trabajadores, que casi siempre se descuentan directamente de sus sueldos y salarios, calculándose como un determinado porcentaje de los mismos; a éstas se agregan, por lo general, las que proporcionan también los empleadores y -en muchos casos- el propio Estado. Los aportes de los patronos deben considerarse, en realidad, como parte del salario que perciben los empleados: resultan un costo más que se agrega a los desembolsos de la empresa y una forma diferida de retribución económica para estos últimos; los aportes de los trabajadores son en propiedad una forma de ahorro forzado que éstos se ven obligados a realizar.

Todas estas contribuciones proporcionan los ingresos necesarios para el funcionamiento del sistema: con ellos podría generarse un fondo de capitalización que -ganando intereses como cualquier otro depósito- estaría en condiciones de pagar, a quienes van llegando a una determinada edad y han trabajado un mínimo de tiempo, una jubilación más o menos proporcional a las aportaciones realizadas. El mecanismo es simple en principio, pero su funcionamiento se complica por algunos problemas que han amenazado la efectividad de los sistemas de seguridad social existentes.

En primer lugar los aportes a las cajas o fondos de jubilación debieran ser lo suficientemente altos como para obtener los retornos que garantizaran jubilaciones adecuadas. Pero el porcentaje de los salarios que es capaz de cumplir con este objetivo depende, además, de tres factores: de la tasa de interés que ganen los depósitos; del número de años durante los cuales se hacen los aportes y de la esperanza de vida de los beneficiarios una vez que alcanzan la jubilación.

Cuando nos referimos a los intereses que, en teoría, debieran ganar los fondos de jubilación, estamos hablando obviamente de **tasas de interés reales**, es decir de la proporción en que se incrementan los ahorros **luego de descontar el efecto de la inflación**. Para que un fondo de jubilaciones tenga algún sentido

económico práctico es preciso entonces que exista una básica estabilidad monetaria pues de otro modo -con tasas de interés arbitrarias o con una inflación galopante que supera a dichas tasas- los fondos se descapitalizan por completo en pocos años.

La esperanza de vida de quienes llegan a la jubilación, es decir, el número de años que ellos en promedio sobrevivirán luego de ese momento, depende fuertemente de la tasa de mortalidad existente y de la edad a la que se fije la posibilidad del retiro. Si la mortalidad es relativamente alta y también lo es la edad límite, el sistema no se verá sometido a fuertes exigencias, porque además los aportes se realizarán durante un número grande de años; si, en cambio, la tasa de mortalidad se va reduciendo -como resultado del constante avance de la medicina- o se fijan con criterios políticos edades muy tempranas para la jubilación, los riesgos de una quiebra del sistema se hacen muchísimo mayores.

Son los llamados cálculos actuariales los que permiten determinar, dado un comportamiento determinado de estos parámetros, el monto de los aportes que habría que realizar para garantizar de un modo sostenido la viabilidad y salud financiera de un sistema de seguridad social. Pero las cifras que calculan los actuarios raras veces son tenidas en cuenta en todas sus implicaciones y consecuencias. En la mayoría de las naciones del mundo -aun entre las más desarrolladas- no existen sistemas de jubilaciones financieramente sólidos que operen sobre las bases que acabamos de considerar. Se suele aplicar, en cambio, una modalidad que muchos llaman "sistema de reparto" o, con más exactitud, "financiamiento sobre la marcha", expresión que equivale a lo que en inglés se denomina sistema de "pay as you go". En este caso las jubilaciones -así como todos los otros beneficios sociales- no provienen de un fondo que se va acumulando con el tiempo, sino que los aportes que se realizan durante un año se destinan a hacer los pagos que hay que efectuar durante ese mismo año. Frecuentemente el gobierno sirve como elemento de compensación, entregando fondos suplementarios si los aportes no resultan suficientes o reteniendo los excedentes, en el caso de que los haya. En todo caso, el financiamiento sobre la marcha es una potencial fuente de desajustes fiscales, pues es capaz de generar déficits que ponen en peligro la salud de las finanzas públicas.

El sistema funciona así a través de una especie de transferencia intergeneracional: los miembros activos de una generación entregan una parte de sus ingresos a una caja desde la cual se pagan las pensiones y jubilaciones a los miembros de la generación precedente. Muchos hablan, en este sentido, de un pacto o de una forma particular de solidaridad entre generaciones, que recuerda de algún modo al tipo de apoyo mutuo que se da en las formas tradicionales de familia extensa(): cada miembro de una generación aporta para el retiro de la generación anterior con la expectativa -formalmente regulada por la ley- de que los miembros de la generación posterior hagan lo mismo para consigo.

La primera ventaja de este sistema es que el mismo se ajusta con bastante facilidad a los cambios inflacionarios: como los sueldos se incrementan casi siempre a un ritmo que refleja en cierta proporción el aumento de precios -dado que también son un precio, el precio que se paga por el trabajo- el volumen anual de los aportes crecerá más, por lo tanto, en períodos de mayor inflación; ello hará que también puedan aumentarse, en consecuencia, los valores de las pensiones y jubilaciones haciéndolas responder así, de algún modo, al incremento general de los precios. Otro atractivo obvio que posee este método en el corto plazo es que, por lo general, los aportes que hay que realizar a un sistema de financiamiento sobre la marcha son menores que los que determinaría el cálculo actuarial para un sistema de fondos capitalizados. Ello lo hace más viable políticamente, puesto que los trabajadores aceptarán de buen grado una forma de seguridad social que resulta menos exigente en lo inmediato, aunque provoque problemas financieros varios años después.

Porque los inconvenientes también son considerables y, en el largo plazo, se hacen verdaderamente inmensos. El principal problema es que tal sistema resulta sumamente sensible a los cambios demográficos de la población. En una primera etapa, cuando la seguridad social se pone en marcha, son pocas las personas elegibles para recibir beneficios y muchísimas, en proporción, las que aportan parte de sus ingresos. Pero, año tras año, esta relación se va modificando. Es sólo después de un largo período -que posee una duración aproximada a la esperanza de vida de la población que comienza a trabajar- que un sistema de seguridad social de este tipo alcanza su verdadera madurez, es decir, cuando los aportes que hay que hacer al mismo deben alcanzar para cubrir los beneficios de una población semejante a la que actualmente está trabajando. Pero ésta, en la práctica, resulta solamente la primera parte del problema.

Si asumimos que la tasa de natalidad en casi todo el mundo ha ido decreciendo históricamente encontraremos que la lógica consecuencia de ello es que la relación entre la población activa y el total de la población -la llamada tasa de actividad- tiende a modificarse: cada vez son menos los adolescentes y adultos jóvenes que se van incorporando al mercado de trabajo, cada vez son más las personas que, proporcionalmente, se van retirando del mismo. Si a esto agregamos el incremento en la esperanza de vida de quienes se retiran, es decir, un aumento en los años que estos en promedio vivirán luego de su jubilación, encontraremos con facilidad la causa que lleva a los apremios financieros que sufren estos sistemas. Así ha ocurrido en los Estados Unidos, donde ha sido necesario aumentar gradualmente el porcentaje de los aportes de los trabajadores, lo mismo que en varios países europeos y en el Japón.

El análisis que venimos realizando, en síntesis, deja poco espacio para el optimismo: como las dificultades no sobrevienen de un modo rápido sino que se acumulan gradualmente, y como lo que se produce es una disminución lenta de los beneficios reales de los trabajadores, lo que ocurre es que los sistemas no son transformados con rapidez para adaptarlos a las circunstancias a medida que éstas van empeorando: se suceden así las crisis y los problemas, en tanto que disminuyen las posibilidades de un replanteamiento profundo de las instituciones existentes. Decimos esto último porque los sistemas de jubilaciones y pensiones adquieren en pocos años un volumen tan grande que las transacciones que se realizan, los compromisos adquiridos y los costos administrativos que implican los convierten, en buena medida, en gigantescos aparatos públicos que resultan muy difíciles de modificar.

Un caso que resulta interesante mencionar al respecto es el de la seguridad social chilena. En ese país, como en muchos otros, existía un complejo mecanismo que se había ido creado, de un modo bastante inorgánico, a lo largo de los años; el sistema presentaba múltiples lagunas y ofrecía al trabajador, en definitiva, retribuciones bastante modestas, que no seguían el paso a la fuerte inflación que durante décadas había soportado esa nación. Cuando se decidió cambiar el esquema básico de la seguridad social se optó entonces por una alternativa bastante novedosa: se estableció un sistema de fondos privados -entre los cuales podía escogerse- que capitalizaban realmente los aportes de los mismos y podían ofrecer, por lo tanto, mejores retribuciones al retiro. Se establecieron también pensiones mínimas de vejez, que el Estado garantizaba en todo caso, pero en lo restante se prefirió un sistema más abierto -capaz de respetar las preferencias personales de cada asegurado- y la administración privada de los fondos, mucho más eficaz, menos burocrática y más expuesta al control de las partes.

Esta innovación ha arrojado ya algunos resultados positivos, entre los que se cuentan el incremento del ahorro nacional, el aumento de las alternativas que tiene cada trabajador, pues existe una competencia entre los oferentes, y el crecimiento relativo de muchas jubilaciones, y no hay duda de que -en sus lineamientos generales- se acerca mucho más que los sistemas clásicos a los principios que venimos exponiendo en estas

páginas. No obstante, es necesario reconocer que un juicio más profundo sobre dicha reforma sólo podrá realizarse dentro de un tiempo, puesto que -como ya dijimos- no pueden evaluarse seriamente los resultados de un sistema de seguridad si éste no se pone a prueba durante un período más o menos prolongado.

Para concluir esta sección dejaremos abierta, entonces, una discusión de suma importancia: la de la justicia efectiva de los sistemas de jubilación. Porque aunque las bases de un programa de esta naturaleza puedan aparecer como sólidas o éticamente fundamentadas, el juicio sobre el mismo se tendrá que hacer siempre sobre la base de sus logros prácticos y efectivos: si un sistema no logra proveer al trabajador un ingreso que sustituya las remuneraciones que éste percibía y le entrega en cambio una módica suma muy alejada de sus niveles de vida anterior o un ingreso que constantemente se devalúa con la inflación, ese sistema, a nuestro juicio, no puede considerarse justo ni conveniente. Porque en este caso el trabajador entregará parte de sus salarios durante un largo tiempo a cambio de una promesa de compensación que nunca será cumplida cabalmente. Mucho más injusto resultará esto aún, si se trata de un compromiso compulsivo, que no deja a la población ninguna otra alternativa que la de entregar parte de su salario a cambio de promesas vagas y casi imposibles de cumplir.

Por eso nos parece imprescindible revisar a fondo los resultados de los sistemas vigentes, tomando en cuenta su proyección actuarial y los beneficios que efectivamente retornan, antes de proceder a modificarlos o mantenerlos; por eso también nos sentimos inclinados a proponer modelos que ofrezcan alternativas seguras de capitalización, que se administren eficientemente y que dejen al trabajador el mayor margen de libertad de elección posible. Sobre tales recomendaciones volveremos al final de esta primera parte de nuestra investigación. Pero antes tendremos que completar el análisis de los otros riesgos que suele cubrir la seguridad social.

2.2. SALUD Y TRABAJO

La vejez es sólo uno de los variados riesgos que usualmente cubre la seguridad social pues, en la mayoría de los casos, se parte del principio de que la misma debe dar una respuesta a toda contingencia externa que pueda afectar de manera negativa los ingresos del trabajador. El mismo riesgo de supervivencia, tal como lo definíamos en la sección anterior, abarca además otras diferentes coberturas: en la mayoría de los casos el afiliado tiene también el derecho a legar a sus descendientes, si fallece antes del término pautado para la jubilación, una pensión proporcional a sus ingresos y sus años de trabajo. Igualmente puede otorgarse una pensión a la viuda o descendientes de los jubilados que van falleciendo y proveerse una suma específica, además, para los gastos ocasionados por el entierro del afiliado o de ciertos miembros de su familia.

En todos estos casos los sistemas otorgan una compensación que, podríamos decir, favorece precisamente a los más afortunados: sólo quienes sobreviven, obviamente, están por ejemplo en condiciones de recibir los pagos del fondo de pensiones existente. Así opera, sin duda legítimamente, cualquier versión posible de seguro colectivo que se dedique a cubrir estos riesgos, porque debe tenerse en cuenta que quienes obtienen sus jubilaciones y pensiones han contribuido durante largo tiempo en espera de obtener tales beneficios. El problema de la salud, por otra parte, opera en principio de un modo diferente: en este caso son los afiliados menos afortunados -los que padecen enfermedades o sufren accidentes- los que reciben una compensación que sustituye los ingresos que están incapacitados de obtener.

El campo de la salud abarca sin duda una gran número de temas y de problemas diferentes. Para los fines de nuestro estudio resulta conveniente, en consecuencia, proceder a clasificarlos de un modo más o menos

sistemático. Por ello hemos decidido subdividir los riesgos de salud en tres categorías principales. Existen, por una parte, los problemas corrientes de salud que enfrentan casi todos los asegurados y que incluyen los costos de los exámenes rutinarios y la atención de las dolencias menores y pasajeras que todo individuo regularmente afronta, y que por lo general requieren sólo de tratamiento ambulatorio; dentro de esta misma categoría se encuentran, además, los cuidados médicos relacionados con la maternidad, el parto y la protección al recién nacido. Hay otros problemas, en cambio, que la bibliografía generalmente suele llamar catastróficos: son los que producen incapacidad total o parcial de duración más o menos prolongada y los que requieren de tratamientos largos y costosos; su incidencia aumenta con la edad del asegurado, aunque muchos accidentes de trabajo pueden ocurrir sin ninguna correlación específica con la edad.

El tercer grupo de problemas se refiere a los riesgos que pueden evitarse mediante la denominada medicina preventiva. Esta abarca un amplio campo que incluye el saneamiento ambiental, la vacunación masiva contra las enfermedades contagiosas, la protección del ambiente en sus variadas formas, así como la prevención específica de enfermedades profesionales. Lo relativo a la seguridad industrial puede considerarse también parte integrante de la medicina preventiva, dado que la misma tiene por objeto evitar los riesgos que afectan al trabajador en tanto éste se dedica a sus actividades laborales. El campo de la medicina preventiva, por lo tanto, se superpone en parte con lo que se denomina salud ocupacional. Por la amplitud de las medidas que suelen tomarse en este terreno y por el hecho de que las mismas rebasan largamente el marco específico de la seguridad social de los trabajadores, es legítimo considerar a la medicina preventiva como una parte de la política social que tiene repercusiones específicas para la seguridad social.

La clasificación anterior tiene por objeto indicar al lector la variedad de riesgos y de problemas que hay que considerar cuando se intenta desarrollar un sistema de amplia cobertura en salud. Su simple enumeración, además, puede resultar útil para apreciar la vastedad de la tarea que implica la protección de la salud y los enormes costos que pueden estar asociados a ella. Este último factor debe ser considerado en toda su extensión cuando se trata de evaluar el funcionamiento de los sistemas de seguridad social: ellos no pueden ser viables si no se toma en cuenta la probabilidad de que los afiliados sufran problemas de salud de diversa magnitud y repercusión; los riesgos asociados a la longevidad, que tratábamos en la sección anterior, son sólo una parte del espectro que debe cubrir un sistema de seguridad concreto y bien diseñado.

El costo de enfrentar tales riesgos disminuye de modo considerable, sin embargo, si funcionan de modo adecuado las políticas de medicina preventiva y de salud ocupacional que hemos indicado en líneas anteriores: al reducir las probabilidades de contraer enfermedades contagiosas y profesionales, de sufrir accidentes de trabajo o de vivir en un ambiente de escasa salubridad general, tales políticas pueden disminuir de un modo muy efectivo el costo que se coloca sobre los sistemas de protección socialmente organizados. La medicina moderna, además, al avanzar grandemente en cuanto a sus capacidades terapéuticas, ha ampliado también las posibilidades de contar con una población trabajadora sana y productiva. Pero estas innovaciones en la terapia médica, sin embargo, han producido también un resultado preocupante: los costos de salud se han incrementado de manera significativa a medida que ha aumentado la complejidad operativa del sector. Ello naturalmente, ha impuesto una pesada carga financiera a los sistemas de seguridad social existentes en muchos países, renovando la discusión acerca de la participación de los sectores público y privado en la atención médica global.

2.3. LA SALUD: ¿UN SERVICIO PUBLICO?

En las sociedades preindustriales, tradicionalmente, la atención médica se realizaba casi siempre por medios privados. Con el surgimiento de los sistemas de seguridad social modernos y, en forma paralela, con la aceptación de un rol mucho más extendido para las actividades del Estado, se ha pasado a una concepción casi completamente opuesta de los problemas de salud. Ella se ha traducido en una expansión de la acción pública en materia de salud preventiva y en un tácito acuerdo en cuanto a reemplazar la clásica atención privada por un sistema basado en la provisión pública de salud, que opera sobre la base de una amplia red de hospitales, dispensarios y otros centros. Ha sido sólo en los últimos años que esta concepción se ha puesto en tela de juicio: tanto los enormes costos asociados a su gestión como la disminución de la calidad de los servicios que -en muchos países- se ha venido ofreciendo a la población, han llevado a cuestionar el dogma de la provisión pública de los servicios de salud. Se ha abierto así nuevamente el debate, afortunadamente, pues con ello pueden alcanzarse soluciones a los graves problemas de salud que hoy se presentan en casi todo el mundo.

El análisis del tema está íntimamente ligado -en última instancia- a la discusión sobre el carácter económico que poseen los servicios de salud. El criterio fundamental que hoy se impone es que, si los servicios de salud pueden ser provistos por el mercado, se obtiene en principio una mayor eficiencia en términos generales, favoreciendo la mejor distribución de recursos en el seno de la sociedad (). Pero, se ha objetado, la salud no puede ser dejada en manos privadas por cuanto hay fallas estructurales que impedirían lograr a través del mercado una efectiva solución a los problemas de salud: el "consumidor", en este caso, se ve prácticamente obligado a demandar el servicio, sin mayor opción en cuanto a posponer la "compra" del mismo, y se encuentra entonces a merced de quien lo ofrece. Al examinar el problema se plantean, entonces, evidentes consideraciones de carácter humanitario: si una persona no está en condiciones de pagar por su salud: ¿qué debe hacerse? ¿Puede actuarse acaso como en relación a cualquier otro bien o servicio, negándole el mismo, dejándola entonces morir o padecer la enfermedad? La discusión, como puede apreciarse, nos lleva a consideraciones éticas que parecen rebasar, en principio, el análisis puramente económico del tema.

Pero, pese a las objeciones mencionadas, el problema no resulta tan diferente a otros que la ciencia económica suele abordar. En primer lugar porque las mismas salvedades que se plantean para los servicios de salud podrían hacerse también en el caso de muchos bienes considerados de primera necesidad: no hay duda de que la alimentación y el transporte, así como el vestido y el servicio de agua potable, son tan apremiantes como la atención de la salud. Existe un problema moral muy semejante al de la salud si tomamos en cuenta la posibilidad de que una persona pase hambre, frío o carezca de vivienda por el simple hecho de no poseer recursos económicos para proveerse de los bienes que necesita. Lo que sucede con la provisión de salud, por lo tanto, no resulta intrínsecamente diferente a lo que ocurre con la producción y consumo de otros bienes y servicios. La lógica parece indicar, por ello, que conviene estudiarlos del mismo modo y con los mismos criterios que se utilizan para el análisis de otros mercados de servicios.

El criterio que los economistas suelen manejar al respecto es que la provisión pública de los mismos se justifica en principio siempre que estos puedan considerarse bienes públicos, cuando haya monopolios naturales o cuando aparezca fuertes externalidades que no puedan reflejarse adecuadamente en los precios. La discusión específica de los servicios de salud lleva a la conclusión de que sólo la medicina preventiva puede considerarse un bien público puro. El autor que venimos siguiendo en este punto anota además que existen claras externalidades que justifican la acción pública en los casos de la curación de las enfermedades contagiosas, el tratamiento de los menores de edad y el de aquellos que -por diversas razones- no están en condiciones de tomar decisiones por sí mismos. En cuanto al resto no existe ninguna limitación que impida

que la atención de salud sea desarrollada perfectamente a través de los mecanismos del mercado. Ello, por supuesto, no indica que ésta sea la única solución posible: expresa, simplemente, que no hay una justificación a priori para que sea el Estado quien asuma directamente la atención de todos los problemas de salud.

Son varias las posibilidades que, entonces, existen al respecto: desde la privatización total -excluyendo de la misma, por lo ya dicho, a la medicina preventiva y a las otras excepciones mencionadas- hasta la estatización completa, existe así un sinnúmero de combinaciones que es posible realizar para el logro de mejores resultados. Entre ellas cabe mencionar: sistemas de seguros colectivos privados que actúen a través de clínicas privadas, con o sin subvención gubernamental; subsidios directos a la población ante determinados gastos de salud, que generalmente se transfieren como reembolsos parciales o totales; hospitales públicos pero no gratuitos, capaces de administrarse autónomamente con criterios de eficiencia; seguros colectivos públicos que operen a través de clínicas privadas, y varias otras que se aplican o han sido ensayadas en diversas partes del mundo.

La experiencia práctica acumulada indica que, sin embargo, existen ciertas limitaciones que favorecen algunas alternativas más que otras. Así, puede constatarse que la absorción por parte del Estado de la gran masa de costos rutinarios de salud o la administración directa de hospitales públicos lleva a un enorme consumo de fondos del presupuesto público. Esto, a su vez, puede provocar una disminución acentuada de los imprescindibles gastos en medicina preventiva que sólo puede efectuar, en la práctica, el sector público. Para el lector venezolano -consciente de la aguda crisis que padecen desde hace tiempo nuestros hospitales- resultará evidente que un sistema de salud que se base fundamentalmente sobre los mismos produce notorias ineficiencias que resultan peligrosas para la salud de la mayoría. En la actualidad los hospitales venezolanos -como en muchos otros países de nuestra región- consumen una buena parte de los fondos públicos que se sustraen así a las actividades en materia preventiva: las cifras disponibles indican que el Ministerio de Salud y Asistencia Social dedica más del 55% de su presupuesto a la medicina curativa, sólo un 10% a la atención preventiva y un 7% a los programas de saneamiento ambiental (), lo cual contrasta con la importancia que se daba a estos dos últimos aspectos hace un cuarto de siglo. El resultado es que la medicina preventiva y el saneamiento han caído en el abandono sin que, en contrapartida, se haya mantenido un mínimo nivel de atención en cuanto a la tradicional medicina curativa. Mientras el número de camas públicas de hospitalización por mil habitantes era de **3,03 en 1963** el índice correspondiente a **1985 había descendido a 2,1**, mostrando un retroceso deplorable que nos sitúa cada vez más lejos del valor de **5 camas por mil habitantes**, que recomienda la Organización Mundial de la Salud.

La exposición anterior nos ilustra acerca de las complejidades inherentes a un tema que, como el de la salud pública, ofrece tantas facetas y aspectos diferentes a considerar. No hay duda de que en este terreno resta aún mucho por hacer; resulta claro también que no existen alternativas simples, fáciles de tomar, que puedan proporcionarnos una solución sencilla a todas las dificultades existentes. Pero la misma complejidad del tema nos sugiere dejar la discusión en este punto, puesto que para tratarlo en extensión debiera realizarse sobre el mismo una investigación de mucha mayor extensión. Para concluir diremos que, siendo la salud una materia que no puede escapar a las iniciativas de seguridad social y resultando a la vez tan costosa y variada en sus alcances, es preciso tomar en cuenta muy detenidamente los aspectos económicos y operativos que la misma plantea cuando se diseñan, modifican o ejecutan programas nacionales de seguridad social.

2.4. EL SEGURO DE DESEMPLEO

Los programas de seguridad social suelen cubrir también, en muchos países, el riesgo del desempleo. En una economía competitiva, que produce siempre una oferta diferente de bienes y servicios, resulta normal que haya variaciones en cuanto a la cantidad y tipo de personal que labora en cada empresa. Muchas veces los trabajadores pueden cambiar, sin gran dificultad, de un empleo a otro, pero, en otras ocasiones, el período en que se encuentran desocupados se hace demasiado largo como para que los mismos puedan sobrevivir en condiciones económicas mínimas. Lo mismo ocurre cuando las depresiones y las crisis económicas producen despidos masivos, a veces concentrados en algunas ramas específicas de la economía. En tales circunstancias es muy difícil para el trabajador conseguir una nueva colocación, puesto que existen miles de personas que compiten por los pocos nuevos puestos que puede ofrecer el mercado. Tal situación se agrava cuando los cambios tecnológicos hacen que ciertas habilidades y destrezas que el trabajador poseía resulten por completo inútiles para los nuevos sistemas productivos que se van estableciendo.

En la mayoría de las naciones desarrolladas, que han pasado por experiencias traumáticas en esta materia, se han incorporado por ello a la seguridad social prestaciones capaces de garantizar a los trabajadores, durante períodos más o menos prolongados, ingresos bastante similares a los que recibían en su último trabajo. Ello no ha ocurrido así en Latinoamérica, donde las escasas disponibilidades financieras de los seguros sociales y ciertas dificultades organizativas han impedido la conformación de sistemas de amplia cobertura. En Venezuela, por ejemplo, sólo las llamadas "prestaciones sociales" -una cantidad de dinero que entrega la empresa al trabajador que despide o que se jubila- cumplen un papel que se aproxima al del seguro de desempleo.

El seguro de desempleo, obviamente, tiene una amplia aceptación entre sus beneficiarios, aunque también son crecientes las quejas acerca de la pesada carga que impone a los asalariados que están trabajando y, muchas veces, a los presupuestos fiscales de cada país. Otra de las críticas que se han formulado al mismo es que, más allá de cierto punto -cuando las retribuciones se extienden por un período prolongado y se acercan bastante a la remuneración normalmente percibida- el seguro de desempleo se convierte en un auténtico desestímulo para el trabajo, que promueve conductas que llevan a la pasividad y a una actitud dependiente hacia los programas sociales: en vez de resolverse la situación coyuntural de quienes quedan desempleados se crea una pesada carga que recae sobre los trabajadores que efectivamente cotizan ().

En Latinoamérica, debido en gran medida a la falta de recursos de los sistemas de previsión y seguridad social, no se ha procedido a crear un seguro de desempleo efectivo y amplio. Nuestras sociedades por lo general cuentan con un sector informal de considerable amplitud. Por tal razón el seguro de desempleo, que sólo podría amparar a los trabajadores del sector formal, no tendría un impacto muy notable sobre el conjunto de los sectores más desprotegidos, en tanto que impondría una carga financiera difícil de soportar. Más aún, y dadas las debilidades administrativas que son usuales en la región, el sistema podría prestarse para la comisión de abusos e irregularidades bastante negativos. Más urgente que crear un seguro de desempleo, por lo tanto, resultaría modificar la legislación laboral existente: a través de ello se podrían derribar las barreras artificiales que separan al sector informal del resto del mercado de trabajo y, con ello, se generarían mayores oportunidades de empleo para todos.

2.5. LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS

No hemos mencionado hasta ahora, salvo en términos muy generales, el problema de la cobertura o alcance poblacional que tiene la seguridad social. La misma, decíamos, está dirigida básicamente a la

población trabajadora, pero es preciso reconocer que este último concepto se presta a varias definiciones diferentes cuando se lo examina con mayor atención.

Resultaría una ficción, al menos en el caso de los países latinoamericanos, suponer que todos los trabajadores participan de relaciones laborales explícitas y formales. Es bien sabido que en nuestras naciones existe un sector informal de considerable amplitud, conformado por quienes -para obtener medios económicos- se ven obligados a recurrir al expediente de apartarse de la normativa legal. No "con fines antisociales, como en el caso del narcotráfico, el robo o el secuestro, sino utilizando medios ilegales para satisfacer fines esencialmente legales, como construir una casa, prestar un servicio o desarrollar una industria" (). Este sector, que en Venezuela llega a constituir casi un 40% de la población económicamente activa total (), y que en otros países es todavía mayor, se encuentra en una situación sumamente desfavorable en cuanto a su seguridad se refiere.

El trabajador informal, que generalmente es una persona de escasos recursos económicos, no realiza aportes a las cajas o fondos de jubilación puesto que su empresa no está formalmente registrada en ellos. Si bien, por esta razón, su salario se acrecienta en alguna medida, el precio que debe pagar por ello resulta casi siempre bastante oneroso: no dispone de una jubilación al final de su vida de trabajo, no está protegido frente a los riesgos de invalidez o enfermedad y no dispone de la posibilidad de legar a sus descendientes una pensión después de su fallecimiento. En definitiva, se encuentra en una situación sumamente precaria, totalmente a merced de las circunstancias negativas que puedan afectar de un modo decisivo sus ingresos.

En la práctica, sin embargo, la situación del trabajador informal es un poco menos desesperada. Casi siempre cuenta con el apoyo solidario de su familia o con nexos locales que le permiten paliar en algo las carencias que acabamos de mencionar. En varios países, como en la misma Venezuela, la seguridad social le permite realizar aportes de un modo independiente, obteniendo así la posibilidad de gozar luego de algunos de los beneficios del sistema. Pero, dado que por lo general integran el sector de la población más pobre y menos informado, su existencia se ve sometida a mayores niveles de incertidumbre, que ni su propio esfuerzo ni el de su prójimo pueden normalmente superar.

El problema de la informalidad queda así planteado como un sombrío telón de fondo delante del cual se desarrolla la discusión pública acerca de los temas que acabamos de presentar. Es obvio que un buen sistema de seguridad social proporcionará al trabajador los incentivos que necesita para desarrollar una vida personal y familiar más ordenada, aumentando paralelamente su capacidad de ahorro y su productividad, e incrementando además directa e indirectamente su nivel de vida. Pero resulta claro también que tales sistemas cubrirán a una parte, sólo a una parte, de quienes regularmente viven de su trabajo. Los otros, los informales, quedarán automáticamente excluidos del mismo. De allí que pueda objetarse -práctica y éticamente- que el Estado, a través del gasto público, contribuya de un modo decisivo a la puesta en marcha de la seguridad social. Porque en este caso las transferencias de ingresos públicos llegarán sólo a una fracción de los trabajadores, precisamente al subgrupo de quienes tienen mejores ingresos y condiciones de vida más estables. El resto quedará por completo desprotegido, sin recibir ninguna transferencia gubernamental y -en el peor de los casos- contribuyendo a través de impuestos indirectos a financiar los programas sociales de quienes gozan de una mejor situación económica.

Por todo lo anterior se comprenderá el cuidado con que hay que proceder para evitar injusticias flagrantes cuando se habla de la protección de los trabajadores en general, sin hacer distinciones de ninguna naturaleza. Los sectores sindicalizados -que integran la economía moderna y formal, y que poseen una alta capacidad

de negociación- pueden muchas veces resultar beneficiados de proyectos o normativas jurídicas que los favorecen en detrimento de los más necesitados. De allí que el problema de estos últimos -un problema social evidentemente agudo e importante- reclame de esfuerzos específicos, que generalmente es preciso tomar fuera del campo de lo que tradicionalmente ha abarcado la seguridad social. Ello nos lleva a considerar, en la segunda parte de este trabajo, las políticas sociales que se han tratado de poner en práctica para eliminar la pobreza y reducir las agudas diferencias económicas y sociales que existen entre diversos sectores de la población. Pero, antes de hacerlo, trataremos de ofrecer al lector los lineamientos que, sobre la base de los principios que han guiado nuestra exposición, pueden trazarse para construir un sistema de seguridad social que proteja efectivamente a los trabajadores.

2.6. HACIA UN SISTEMA EQUITATIVO Y EFICIENTE

Los criterios de libertad de elección y de responsabilidad individual son los puntos de partida sobre los que formularemos nuestra propuesta. Ellos constituyen, a nuestro juicio, las bases de todo sistema de seguridad social equitativo y eficiente, y son necesarios para que se produzca el tipo de resultado que más conviene a los asegurados y no el que se acomode a los deseos e intereses de los funcionarios gubernamentales y de los dirigentes sindicales.

Uno de los problemas que presentan los sistemas de seguridad existentes en la mayoría de los países es que **su rigidez determina en gran parte la conducta de los beneficiarios**: al fijar cierta edad de retiro, cierta proporción de aportes y otras reglas relativas a la distribución de los beneficios entre los miembros del grupo familiar, los sistemas terminan promoviendo ciertas conductas específicas por parte de los asegurados. Porque es lógico que estos adapten sus decisiones a las reglas que el sistema en última instancia les impone y que, al hacerlo, terminen actuando de un modo diferente al que hubieran seguido de no encontrar esas restricciones. Este condicionamiento, por lo tanto, se constituye así en una auténtica traba para la modificaciones de las conductas sociales de una buena parte de la población, contribuyendo a que se presenten ciertas tensiones sociales que de otro modo no se hubiesen producido.

Otros tres aspectos a incluir en un diseño adecuado de seguridad social -ya mencionados anteriormente (V. supra, 3.1)- son: la imprescindible protección que hay que ofrecer a los asegurados contra el efecto erosionador de la inflación; la necesidad de prever con toda seriedad los efectos actuariales que pueden tener, a largo plazo, los cambios demográficos de la población; la necesidad imperiosa de que haya una administración limpia y eficiente de los fondos que van creando los asegurados.

Para responder a estos aspectos, en primer lugar, conviene buscar soluciones que se alejen del llamado "financiamiento sobre la marcha", que es el modelo que se sigue en Venezuela y en gran parte del mundo. Es preciso crear entonces fondos independientes, que vayan capitalizando los aportes individuales en cuentas separadas, para que cada afiliado pueda actuar de acuerdo a las condiciones particulares en que se desenvuelve su vida personal. Es necesario también que dichos fondos sean administrados con eficiencia para lo cual la solución más adecuada parece ser, en principio, la de la gestión privada, pues ella permite un mayor control por parte de los asegurados. Pero aún en el caso de que hubiese una administración estatal o un sistema mixto siempre resultará fundamental que dichos fondos mantengan la independencia mencionada, es decir, que los mismos no pasen a integrar las partidas del presupuesto corriente del sector público, para que puedan así ser auditados con el mayor rigor. Esta es la única garantía que -después de toda una vida de trabajo- puede darse al trabajador que ya no posee las energías para procurarse su sustento ni la capacidad civil y política para defender sus intereses.

Todo lo anterior nos lleva a inclinarnos por un tipo de seguridad social que se base en aportes libres a cajas de retiro privadamente gestionadas, con regulaciones lo menos restrictivas posibles, para dar así libertad de opción a los asegurados. Tales aportes, como se comprenderá, deben calcularse rigurosamente sobre las tasas de inflación y de interés reales, para evitar que luego las pensiones a repartir resulten exiguas o insignificantes.

Pero lo anterior deja pendiente la solución a lo que ocurre cuando -por muy diversas razones- una persona llega al final de su vida sin poseer los mínimos recursos que le permitan sobrevivir en su vejez. Ante ello, sin duda, debe actuarse de modo solidario, pues ninguna sociedad debiera permitir que vivan en condiciones de indigencia aquéllos que ya nada pueden hacer para remediarlo. Se ha propuesto, en consecuencia, que el Estado debería fijar pensiones de vejez iguales para todos, que garantizaran un mínimo al que cada ciudadano tiene derecho simplemente al llegar a cierta edad (), o que se entregasen sólo a quienes no poseen ninguna otra pensión de vejez. La solución -que no resultaría tan costosa en Venezuela dado el escaso porcentaje de población anciana que existe en nuestro país- parece al menos digna de considerarse a fondo, aunque no puede discutirse en propiedad si no incorporamos a ella los análisis que sobre políticas sociales nos proponemos realizar seguidamente.

PARTE II:

EL COMPLEJO AMBITO DE LA POLITICA SOCIAL

"... a frequent recurrency to fundamental principles is absolutely necessary to preserve the blessing of liberty."

George Mason

Capítulo 3:

El Estado y los Grandes Problemas Sociales

3.1. SEGURIDAD SOCIAL Y POLITICA SOCIAL

Ya hemos mencionado que, en parte como respuesta a la presión de los trabajadores por obtener mejores condiciones de vida, los sistemas de seguridad social de muchos países crecieron hasta hacerse cada vez más amplios en sus propósitos y alcances. Desde una perspectiva que contemplaba apenas los riesgos básicos a los que el trabajador está expuesto y una cobertura social bastante reducida, se fue pasando a un enfoque que pretendía ser integral, ampliando la seguridad social para que resolviera problemas hasta entonces no considerados y extendiéndola hasta abarcar una amplia proporción de la población total. Así sucedió en muchos países de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y también en los Estados Unidos, donde lo que se llama el "Welfare" (bienestar) ha llegado a convertirse en un amplio sistema que incluye astronómicas transferencias de dinero y que engloba infinidad de programas de muy diversa naturaleza.

Dicho proceso puede considerarse como parte de una transformación mucho más amplia: la del rol que desempeña el Estado dentro de la sociedad. Este ha ido creciendo sistemáticamente a lo largo de la presente centuria, dando por resultado el intervencionismo económico y la fuerte presencia del sector público en la vida social que tan familiares ahora nos resultan. Actividades que antes se realizaban en el seno de la sociedad civil, de modo espontáneo o poco regulado, fueron pasando paulatinamente a la esfera de influencia del sector público; se perdió la confianza en las perspectivas que podía ofrecer una economía de libre mercado y los impuestos, los presupuestos públicos y el endeudamiento fiscal aumentaron de modo sostenido; un amplio sector de empresas públicas dio lugar a lo que, en Venezuela y en otras partes, se denominó como "Estado-empresario". Sólo en los últimos años esta tendencia ha comenzado a mostrar signos de debilidad y, de hecho, ha llegado a invertirse en muchos países: los déficits fiscales y la tendencia al estancamiento económico han mostrado lo peligrosa que se ha hecho una presencia estatal que había crecido desmesuradamente; la ineficiencia y el burocratismo del Estado han producido una reacción contraria, que perdura en nuestros días y cobra singular fuerza en nuestra región.

Como resultado de este proceso, sin embargo, casi todos los países del mundo tienen hoy algún sistema estatal de salud, han desarrollado un amplio sector de educación pública y poseen también dependencias y programas que destinan fondos a la lucha contra la pobreza, los problemas de vivienda, el mejoramiento urbano y otros objetivos semejantes. Los gastos sociales del Estado, que incluyen todos los que se realizan en los campos citados y muchos otros colaterales, han crecido enormemente; el personal dedicado a estas áreas, del mismo modo, abarca una parte considerable del empleo público total.

3.2. LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL

El desarrollo de todas estas actividades ha llevado a la necesidad de acuñar un nuevo concepto, el de **política social. Se entiende por tal aquella que diseña el Estado para acometer de un modo organizado las iniciativas destinadas a incrementar el bienestar de la población y resolver algunos de los problemas sociales que afectan a los habitantes de cada país.** Se ha propuesto que la misma debe ser global y sistemática, integrando coherentemente todo lo que se realiza en tal sentido para así alcanzar las metas que se trazan desde el poder público.

En sus formulaciones más extremas la política social resultaría el equivalente de lo que es la planificación central para la economía: ella pretendería modelar, desde el Estado, toda la vida política y social de una nación. En otras versiones, algo más moderadas, los objetivos que se le asignan son los de garantizar el bienestar de los ciudadanos y efectuar una firme redistribución de ingresos. Desde nuestro punto de vista la política social no debe procurar la modificación de las relaciones sociales existentes sino estimular, ante

todo, las energías latentes en los propios habitantes de cada nación para que estos alcancen, por sí mismos, mejores condiciones de vida.

Si bien en este libro no podemos hacer un examen sistemático de todo el vasto campo de las políticas sociales creemos conveniente, al menos, presentar algunas de las grandes líneas que atraviesan su discusión. Por ello comenzaremos exponiendo, aunque sea de un modo sumario, las principales objeciones que pueden hacerse a las propuestas más ambiciosas de política social. Ellas son básicamente dos, muy diferentes en cuanto a su naturaleza: la primera se refiere a sus posibilidades concretas de realización, y tiene directa relación con la forma de concebir los procesos de cambio social; la segunda alude a los problemas éticos que se presentan cuando el Estado pretende intervenir en las relaciones sociales que se establecen dentro de la sociedad civil.

A pesar de la intención manifiesta por planificar el desarrollo económico y social de sus naciones, es preciso reconocer que los gobiernos que se trazaron este objetivo no han logrado mayores resultados positivos. La experiencia ha mostrado, especialmente en el caso de los países socialistas, que no es posible delinear algún curso de acción que conduzca los procesos sociales hacia determinadas metas: el Estado no tiene los recursos materiales ni humanos para ello, los funcionarios carecen del conocimiento detallado de los procesos sociales que necesitarían para actuar sobre los mismos y, lo que es más importante, los seres humanos reaccionan autónomamente, desarrollando sus propias estrategias y sus respuestas individuales ante las directivas que establece el planificador. El saldo de todos estos esfuerzos, en consecuencia, es siempre bastante pobre, alejado tanto de las expectativas del poder central como de los deseos de los individuos que componen la sociedad. La idea de que es posible modelar "desde arriba" el curso del desarrollo social resulta entonces una falacia, pues deja de lado por completo las reacciones individuales y los procesos sociales que de un modo espontáneo van trazando un derrotero bien diferente al esperado.

Pero ésta es sólo una parte del problema, tal vez la menos importante: más allá de la posibilidad de elaborar una política social efectiva, que moldee las acciones de los individuos en sociedad, cabe interrogarse acerca de la legitimidad y el carácter ético de la misma: **¿con qué criterio y -aún más- con qué autoridad moral, podrían los funcionarios del Estado arrogarse el derecho de decidir hacia dónde debe dirigirse la sociedad?** ¿No implicaría este propósito un poder muchísimo más vasto que el que cualquier sistema democrático puede conceder a los representantes de la ciudadanía? ¿No ha sido esta, acaso, la vía que ha llevado a instaurar los regímenes totalitarios que hoy ya se repudian casi unánimemente?

Podría aducirse que, en algunos casos, los representantes públicos reciben algún tipo de mandato que los compromete a ejecutar las políticas hacia las que se ha inclinado la mayoría. Pero esta observación, aunque importante, es incapaz de eliminar las críticas de tipo ético que acabamos de esbozar: en primer lugar porque los mandatos políticos son casi siempre amplios, imprecisos, poco específicos en cuanto a sus consecuencias concretas y prácticas; en segundo lugar porque -aún cuando no lo fuesen así- restaría por resolver otra importante cuestión: ¿puede una mayoría de ciudadanos conculcar, mediante un voto coyuntural, las libertades básicas que todo individuo posee como persona humana? Creemos que, más allá de los posibles matices de interpretación, la respuesta resulta casi obvia: ninguna sociedad, ningún gobierno, ninguna política social tiene el derecho de suprimir algunas libertades que son la base de toda convivencia civilizada y en ausencia de las cuales es imposible pensar en la realización del ser humano. Cuando se otorgan al Estado poderes demasiado amplios se actúa en contra de la posibilidad de elección de los ciudadanos y, entonces, se conspira contra el propio bienestar de los mismos.

Pero, se nos replicará, la que acabamos de discutir es sólo una forma de concebir la política social, la más extrema, la que más se presta a la crítica y la recusación. Existen otros modelos, mucho más difundidos en los países de Occidente, que explícitamente marcan sus distancias con cualquier forma de pensamiento totalitario. A ellos tendremos que referirnos, por lo tanto, en la siguiente sección.

3.3. LA REDISTRIBUCION DE INGRESOS

La idea de que los ingresos están injustamente distribuidos en la sociedad y de que el gobierno es el instrumento adecuado para transferir la riqueza de unos grupos sociales a otros, está en la misma base de lo que se denomina el Welfare State. La misma no sólo se halla profundamente enraizada entre los políticos y científicos sociales de los países donde se ha desarrollado esa política de bienestar social, sino que también se acepta sin mayor discusión en Venezuela y en Latinoamérica en general.

Tal posición parece en principio lógica, en vista de las enormes desigualdades económicas que es fácil percibir, especialmente en las sociedades de América Latina, entre diversos sectores de la población. No hay duda de que la extrema pobreza en que vive mucha gente resulta profundamente perturbadora y que reclama, por lo tanto, algún tipo de efectiva solución. Pero no es lo mismo coincidir con tal afirmación en estos términos ampliamente generales que suscribir la posición que resumimos en el párrafo anterior. Porque aceptar que algo hay que hacer para luchar contra la permanencia y la amplificación de la miseria no nos obliga a coincidir, naturalmente, con las soluciones específicas que se han adoptado como supuesta vía para lograr tal objetivo.

En este caso, como en todo lo que se refiere a política social, existen posiciones políticas y analíticas diversas que responden a concepciones valorativas también diferentes (). Las políticas redistributivas pueden ser impulsadas en nombre de sentimientos humanitarios, por razones de tranquilidad social o por quienes consideran que, a corto o largo plazo, debemos encaminarnos hacia una sociedad igualitaria. Pero este último adjetivo, además, puede hacer referencia a varios problemas diferentes.

La estricta igualdad en los ingresos, se convendrá, no es propuesta ni aceptada en realidad por casi nadie: sería difícil sostener la justicia de algún orden social donde todos los ciudadanos, cualesquiera fuesen sus aptitudes o sus esfuerzos, estuviesen completamente nivelados en cuanto a los ingresos que perciben y los bienes que poseen. Tal orden, por lo demás, no resultaría viable en la práctica, puesto que los individuos que lo componen alterarían con facilidad esa distribución igualitaria de recursos. Si no lo hiciesen así, por otra parte, la igualdad completa llevaría a una situación de total estancamiento, actuando como un desincentivo para el progreso individual, y por lo tanto social. Por eso lo que suele proponerse, en general, es algo mucho menos estricto y absoluto, más próximo a las circunstancias concretas que conocemos: alguna forma de transferencia que elimine o atenúe la aguda pobreza que muchos padecen. En cuanto a esto, como se comprenderá, pueden existir también apreciables diferencias de grado.

Otra forma de concebir el problema de la igualdad -y por lo tanto, en buena medida, el de las transferencias de recursos- es postular que la sociedad debe garantizar, ante todo, una **igualdad de oportunidades**. En este enfoque, que es el que sustentamos, el énfasis se coloca en las posibilidades que se ofrecen a cada ciudadano, en la creación de un entorno que promueva su iniciativa y su creatividad, en su adecuada capacitación y socialización. Las diferencias en los ingresos son plenamente aceptadas y justificadas, por lo tanto, en la medida en que provengan del diferente grado en que los individuos desarrollen efectivamente las aptitudes que poseen. Si es necesario asistir a los grupos humanos que se

encuentran en peor situación, lo cual en muchos casos resultará imprescindible, el modo de hacerlo no es, como en el caso anterior, entregarles los recursos que provienen de otros miembros de la sociedad: es ofrecerles las condiciones para que puedan, ellos mismos, generar los ingresos que necesitan para superar su condición.

Pero volvamos a la discusión que inicialmente planteamos en esta sección aceptando, sin formular mayores precisiones, que todos compartimos el propósito de eliminar la pobreza. Restaría en tal caso determinar hasta qué punto y por qué medios es preciso avanzar hacia tal fin o, hablando con más exactitud, si las mencionadas transferencias son el vehículo más apropiado para lograrlo. La respuesta, como se comprenderá, depende en gran medida de las causas a las que en el fondo se atribuya la pobreza: si se considera que la economía reproduce por sí misma, inevitablemente, una distribución de ingresos que acentúa la diferencia entre los grupos sociales extremos la respuesta será, bastante previsiblemente, la que proporciona el Estado de bienestar; si, por el contrario, se piensa que un sistema de economía de mercado puede tender a un mayor beneficio para **todos** los que en él participan -aun cuando se mantengan perceptibles diferencias de ingresos- la respuesta básica será muy probablemente otra.

Cuando se transfieren recursos a las personas que viven en la pobreza estos recursos, sin duda, deben ser obtenidos previamente de algún modo. El Estado, por lo general, aumenta para ello su presión impositiva o recurre al endeudamiento público, pero esto reduce entonces la eficiencia productiva de la sociedad: se pierden oportunidades de inversión, crece el déficit fiscal y, con ello, se promueven implícitamente el desempleo y la inflación. En definitiva, se logra una cierta redistribución de ingresos pero **a costa del propio crecimiento económico**, lo cual genera a la postre más pobreza. Lo importante, para nosotros, sería en cambio avanzar hacia una sociedad más libre, de modo que ésta produzca muchos más bienes y servicios y que estimule un crecimiento que favorezca a todos los grupos de ingresos de la población.

La existencia de estas dos posiciones contrapuestas, una que favorece el crecimiento y otra que promueve la redistribución, ha creado una amplia polémica que no podemos registrar aquí en toda su extensión. No podemos negar, a pesar de que el lector conoce ya nuestra posición, que los sistemas redistributivos han dado aparentes buenos resultados durante algunas décadas en varios de los países más desarrollados. Pero debe recordarse que el Welfare State sólo ha podido ponerse en práctica en sociedades que ya poseían niveles de vida relativamente altos y que, aún en éstas, los problemas financieros que se han ido acumulando y los desestímulos sociales que se han producido resultan -si no abrumadores- por lo menos ya bastante significativos. En casi todos los países, en consecuencia, se debaten hoy las características de tales sistemas, haciendo suponer que ellos serán modificados profundamente en el mediano plazo.

3.4. NO ES FACIL LUCHAR CONTRA LA POBREZA

Para entender mejor las grandes dificultades que han puesto en jaque los esfuerzos que, en diversas sociedades, se han hecho para luchar contra la pobreza, conviene antes que nada profundizar un poco en cuanto al concepto mismo al que nos estamos refiriendo. Porque la pobreza no es una condición uniforme ni un mal que afecta a todas las personas por igual, como si se tratara de alguna epidemia: es una situación que se presenta de diversas maneras, en circunstancias particulares diferentes, afectando de un modo también diferente a cada miembro de la sociedad.

La pobreza, en principio, no puede concebirse solamente como una situación en la que ciertas personas o grupos poseen ingresos reducidos: hay casos en que esto sucede de forma transitoria y otros en que se

presenta de un modo crónico; hay también fuertes diferencias entre los niveles de ingresos de quienes se considera que viven en la pobreza. Desde el punto de vista de las políticas sociales conviene distinguir por eso, al menos, entre dos situaciones claramente diferentes: "Por un lado, existen grupos de la sociedad con una carencia crónica de recursos económicos, de educación, alimentación y salud, situación que se traspasa de una generación a otra debido a que la falta de alimentación, estímulo y educación a temprana edad dificulta o impide el pleno desarrollo del potencial que tiene el niño al nacer. Por otro, se encuentra la mayoría de la población que está capacitada para enfrentar su propio futuro, pero que depende de una remuneración y entra a un estado de necesidad si por alguna causa como enfermedad, cesantía, invalidez, muerte o vejez no es capaz de procurarse un salario."()

De acuerdo a lo anterior, puede establecerse una distinción bastante clara entre la que podemos llamar pobreza transitoria y la que, crónicamente, tiende a reproducirse por sí misma. La primera obedece generalmente a contingencias particulares que afectan directamente a una persona o grupo social: enfermedad, vejez, catástrofes naturales o inducidas por el hombre, situaciones personales o económicas de excepción, etc. A este tipo de problemas se proponen responder, por su propios objetivos, los sistemas de seguridad social existentes, así como los seguros privados que cada individuo puede contratar para cubrir riesgos específicos.

La pobreza crónica, en cambio, se presenta como una realidad por completo diferente: ella se localiza en ciertos grupos sociales que carecen de adecuados medios económicos, pero que además no tienen ni los incentivos ni las posibilidades para crear en sus descendientes las destrezas y las actitudes que les permitirían abandonar esa situación de indigencia. Criados en condiciones de vida deplorables, mal alimentados, educados y estimulados, esos niños se convierten andando el tiempo en nuevos pobres, que llevarán a sus hijos a recorrer el mismo camino que ellos ya han seguido, cerrando un círculo diabólico del que pareciera no haber escape.

Es obvio que los programas de seguridad social -tal como los presentamos en los capítulos anteriores- poco pueden hacer para combatir este problema o para enfrentar situaciones generales que, como la inflación, las recesiones o la baja productividad, tienden a agravar las dificultades de esos sectores. Se ha destacado también que, por tratarse de problemas por entero diferentes, resulta perjudicial para todos la inclusión de los mismos en un sistema integrado, que combine pagos y transferencias a través de unos mismos fondos y de una misma gestión.

Para enfrentar este tipo de pobreza, que también suele llamarse pobreza estructural, se ha recurrido frecuentemente -tal como ahora se lo ha comenzado a hacer en Venezuela (V. infra, Parte III)- a las transferencias directas de fondos gubernamentales a las que nos referíamos en la sección anterior. Se ha pensado que de esta forma se podrían otorgar medios de vida regulares a personas que de otro modo carecerían de los mismos, protegiendo así especialmente a los niños y a los jóvenes, y creando la oportunidad de escapar al proceso de autorreproducción ya mencionado. A pesar de lo convincente que puede resultar, aparentemente, la argumentación anterior, es preciso recordar las objeciones que ya formulamos más arriba. Tal vez por ello, en la práctica, las esperanzas de los programas mencionados se han cumplido sólo de un modo muy limitado; muy por el contrario, varios analistas afirman que, en ciertos casos, los programas de bienestar dirigidos a los pobres se han constituido en un factor agravante de ese mismo círculo de la pobreza crónica que se intentaba destruir.

En los Estados Unidos, por ejemplo, donde se inició a finales de la década de los sesenta un ambicioso programa encaminado a acabar con la pobreza, los resultados han sido en verdad decepcionantes. Las estadísticas muestran que, luego de algunos efectos iniciales positivos, el progreso en ese sentido se detuvo luego por completo (). Sólo el grupo de ciudadanos mayores de 65 años -para los cuales los subsidios constituyen, tal como en la seguridad social, un sustituto para los ingresos que de otro modo podrían haber obtenido mediante su trabajo- ha obtenido beneficios realmente consistentes. Pero para la población en su conjunto los programas mencionados no han tenido mayores consecuencias positivas: el porcentaje de personas viviendo en condiciones de pobreza alcanzaba a un 10% del total de la población en 1968, antes de comenzar su puesta en marcha; la cifra era ya algo mayor en 1982 (un 12,2%) y ha continuado exhibiendo ligeros incrementos hasta hoy, cuando alcanza el valor de 12,8% según el Census Bureau de los EEUU.

Las variaciones apuntadas pueden atribuirse en parte al desempeño que, en diversos períodos, ha seguido la economía norteamericana: hay una correlación bastante clara entre los años de recesión y el aumento del porcentaje indicado. El mismo, por otra parte, no parece haber sido afectado por la orientación que ha dado a los programas gubernamentales la administración de Ronald Reagan; ya con los gobiernos anteriores se apreciaba un estancamiento -y a veces un aumento- de la cifra mencionada, en tanto que en los ocho años del gobierno de Reagan el porcentaje apenas se incrementó en un 1%. Este breve análisis nos lleva a la conclusión, que comparten casi todos los autores norteamericanos cualquiera sea su inclinación ideológica, de que hay otros problemas de fondo que impiden obtener logros sustanciales en la lucha contra la pobreza cuando a ésta se la encara a través de los subsidios directos. **Estos parecen combatir sólo los síntomas, no las verdaderas causas del problema.**

El problema que con más frecuencia se menciona es el llamado **efecto de dependencia**: quienes reciben transferencias se acostumbran crecientemente a contar con esos fondos para subvenir a sus necesidades y van por eso perdiendo los incentivos para incorporarse -o reincorporarse- al mercado de trabajo. Los pagos del bienestar social dejan de actuar así como sustitutos de otros ingresos y se convierten en una fuente autónoma de recursos que los individuos comienzan a aceptar como una parte normal de sus medios de vida. Las personas que reciben tales subsidios tienden a considerar entonces que "la sociedad" tiene una obligación para con ellas, cualquiera sea la conducta económica que tengan, con lo cual obviamente degeneran los propósitos del sistema. El criterio de responsabilidad social, que ya hemos discutido en esta investigación (v. supra, 1.5), produce así los resultados que lógicamente pueden esperarse del mismo.

Pero hay otro efecto que resulta aún peor. Como la gente actúa guiada por una racionalidad económica que evalúa los costos y trata de maximizar los beneficios de cada alternativa, se produce en definitiva un **aumento y no una disminución** en el número de pobres: "un incremento en la cantidad de la ayuda otorgada a los que reúnen condiciones específicas generalmente incrementará el número de quienes poseen dichas condiciones dentro de la población" (). Dicho en otros términos, dado que los ciudadanos pueden contar con una ayuda garantizada en caso de que sus ingresos bajen más allá de cierto punto, las personas tendrán menos temores de quedar en la indigencia y -por lo tanto- menos incentivos para producir. Cuanto más amplios y eficientes sean los programas, entonces, mayor será la probabilidad de que crezca el número de quienes solicitan ponerse bajo su protección. Se creará así un "efecto perverso", una situación paradójica según la cual cuanto más dinero se transfiere a los necesitados, más necesitados comienzan a aparecer.

Esta conclusión está firmemente avalada por los estudios que sistemáticamente se han realizado en los Estados Unidos a lo largo de muchos años, investigando diferentes programas y casos específicos. Si bien no podemos referirnos a ellos aquí más extensamente el lector nos permitirá que mencionemos, al menos,

una de las experiencias más dramáticas que recoge la bibliografía. Se trata del caso de la ayuda que se proporciona a los niños pertenecientes a familias desintegradas de muy escasos recursos. El programa, conocido por las siglas AFDC (Aid to Families with Dependent Children), tiene un objetivo que aparentemente se halla fuera de toda razonable discusión: garantizar las condiciones económicas que permitan a esos niños crecer en condiciones favorables, promoviendo así su incorporación a una vida social normal. Pero el resultado, después de muchos años, ha sido por completo decepcionante: la ayuda proporcionada a las madres para la crianza de sus hijos ha creado las condiciones para que muchas adolescentes vieran en el programa una vía de escape para salir de la pobreza. El AFDC les garantizaba un ingreso que de otro modo no podrían obtener: sólo les exigía la condición legal de quedar embarazadas. Creció entonces el número de madres solteras y disminuyó, a la par, la edad promedio de las mismas. El programa se convirtió en definitiva en un estímulo para la ampliación del mismo grave problema social que se proponía combatir.

Por razones de espacio no nos es posible proseguir con esta exposición, analizando los casos de otros países y de otros programas de política social. Pero creemos que lo apuntado resultará suficiente para dar al lector una idea de la complejidad y de las dificultades que implica toda política social sólida, que intente trascender los problemas del corto plazo para incidir de un modo más permanente sobre los auténticos problemas sociales de la actualidad.

Capítulo 4:

La Promoción del Bienestar

4.1. ALGUNOS PRINCIPIOS ORIENTADORES

El análisis del capítulo anterior tuvo el propósito de destacar los fracasos a que pueden conducir las políticas intervencionistas y la ingenuidad de quienes imaginan que la pobreza puede eliminarse mediante una "adecuada planificación", o entregando simplemente dinero a los más necesitados. Pero tal vez el lector piense que hemos adoptado una actitud totalmente negativa, como si nos resignásemos a aceptar que la pobreza es un mal imposible de combatir. No es así como pensamos; por eso trataremos de señalar, seguidamente, los criterios sobre los cuales creemos que debe basarse cualquier solución permanente al respecto.

Una de las ideas que emerge de los capítulos precedentes consiste en la importancia de distinguir los problemas de política social de aquéllos que se refieren a la seguridad social, aun admitiendo que puede existir algún tipo de superposición -teórica y práctica- entre ambos campos. Si distintas son las necesidades y distintos también, por lo general, los beneficiarios, no vemos razón alguna para que se construyan sistemas globales que devienen en gigantescas superestructuras y que -como lo muestran algunos casos comentados- tienden a dificultar la gestión y a oscurecer el tipo de transferencias que se efectúa con cada programa en particular.

Una vez hecha esta distinción preliminar -evidentemente necesaria- conviene que nos situemos por un momento en la posición de quienes intentan definir una política social concreta. Existen dos grandes riesgos que suelen presentarse en tal caso: el primero de ellos, que ya mencionamos (V. supra, 3.2), consiste en suponer que el Estado posee una exagerada capacidad para determinar el curso de la vida social de una nación; eso lleva a proponer, por lo tanto, metas demasiado ambiciosas para la acción pública que lesionan así la libertad de los ciudadanos sin que, en contrapartida, arrojen resultados positivos. El segundo problema es que los gobiernos, por razones que pueden ser políticamente muy fáciles de comprender, suelen caer también en una tentación bien diferente: la de promover y lanzar programas efectistas, orientados por una lógica de corto plazo, que reciben en un primer momento bastante apoyo por las connotaciones demagógicas que poseen pero que, al cabo de algunos años, producen consecuencias no previstas y por lo general desastrosas. En este caso se atacan los síntomas y no las verdaderas causas de los problemas, lo cual produce un lastimoso derroche de los recursos destinados a la acción social.

Si se sortean ambas amenazas podrá formularse entonces una política social que, tomando en cuenta el diagnóstico de los problemas más apremiantes que tiene una determinada población, busque la forma de estimular las energías latentes en la sociedad para generar las condiciones de alguna efectiva solución. Planteamos el problema de esta manera porque concebimos la política social como una manera de crear el ambiente apropiado para que los ciudadanos mejoren, **a través de su esfuerzo**, la situación en que viven. **Porque el Estado, en última instancia, no puede resolver los problemas que los individuos no quieren o no son capaces de enfrentar por sí mismos, pero las personas tampoco pueden acceder a mejores condiciones de vida si el entorno social en que se desenvuelven les impide hacerlo.**

Lo primero que habría que evitar, por lo tanto, sería la erección de controles y de restricciones económicas que -impidiendo en definitiva la creación de riqueza- dificultan aún más la lucha contra la pobreza. La experiencia de las últimas décadas en Latinoamérica ilustra suficientemente hasta qué punto el excesivo intervencionismo estatal y una política económica que apuntaba hacia la autarquía nos han llevado a una situación económica verdaderamente comprometida. Ese tipo de ideología es la causante, sin duda alguna, de las condiciones miserables de vida que soportan una buena parte de nuestros pueblos.

Pero esta crítica a la intervención del Estado no implica afirmar que a éste no le cabe ningún papel en cuanto a promover el bienestar de los ciudadanos. Muy por el contrario, si el Estado no cumple ciertas funciones básicas y no garantiza algunos servicios esenciales, será imposible que se cree suficiente riqueza o que ésta termine favoreciendo a quienes la producen. Para eso es imprescindible que los poderes públicos provean un entorno donde exista una efectiva seguridad jurídica para todos los ciudadanos por igual, que respeten sus derechos de propiedad cualquiera sea su posición social (), que lleven a cabo una política fiscal sólida -capaz de eliminar los déficits fiscales, el endeudamiento progresivo y la emisión de dinero inorgánico que generan el perverso impuesto que constituye la inflación- y que establezcan y mantengan los servicios básicos, de modo que los más pobres **puedan adquirir las destrezas que necesitan para producir riqueza y retener sus beneficios** ().

La política social, a nuestro juicio, no puede partir de una lógica redistributiva que conciba a la sociedad como el campo de un enfrentamiento entre sectores opuestos: ni es esa la forma en que se organiza de hecho la sociedad ni pueden lograrse así, tampoco, resultados concretos y positivos. Si en una sociedad -como la venezolana, por ejemplo- la productividad es baja y el ingreso per cápita resulta escaso, poco se logrará mediante una acción redistributiva: **se estará repartiendo la pobreza en vez de crear las condiciones para generar riqueza, con lo cual poco se avanzará en la solución de los problemas sociales existentes.**

A la lógica de un juego "suma cero", donde lo que gana una parte lo pierde irremisiblemente la otra, hay que oponer la idea de un juego donde la suma crezca continuamente, mediante el esfuerzo de cada uno de los participantes.

Otro principio que nos interesa destacar, y que es válido tanto para la política social como para los sistemas de seguridad social que ya estudiamos, es el de la importancia de la libertad para decidir que tengan los ciudadanos. No cabe concebir la política social de una nación, algo que de un modo tan directo afecta la vida de todos los que viven en ella, como el producto de las decisiones administrativas del grupo de personas que transitoriamente se encuentra en el poder. De nada vale suponer que estos actúan guiados por la mejor intención y provistos de la información más confiable. El problema no reside allí sino en el principio político de que no se puede exigir a nadie que contribuya con sus aportes o sus impuestos a una solución en la que no ha tenido oportunidad de participar. Del mismo modo ocurre con los programas de retiro y de protección a la salud que forman parte de la seguridad social: si el trabajador ingresa a ellos de un modo compulsivo, sin siquiera ser consultado indirectamente, éste estará siendo tratado como un menor de edad jurídico, como incapaz de tomar las decisiones y las medidas adecuadas para proteger sus propios intereses.

Si aceptamos la idea de la responsabilidad individual y reconocemos la debilidad del enfoque redistributivo en cuanto a su capacidad para eliminar efectivamente la pobreza, llegaremos entonces a la conclusión de que la misma puede ser combatida desde el Estado por medio de tres tipos de acciones: en primer lugar, garantizando la vida y la propiedad de los ciudadanos, sus derechos y sus libertades, así como ofreciendo ciertos servicios que son indispensables para que la gente produzca, invierta y mejore sus niveles de productividad; en segundo lugar permitiendo, mediante una adecuada política fiscal, un crecimiento económico no inflacionario, puesto que los más perjudicados por la inflación son siempre los más pobres, particularmente aquéllos que se encuentran en el sector informal de la economía, ya que carecen de mecanismos jurídicos y contractuales de defensa frente a ella; en tercer lugar, dando lo que podríamos llamar el **impulso inicial**, creando las condiciones básicas para que los ciudadanos que se encuentran en una situación de pobreza crónica puedan superar esta lamentable condición. Ello implica la eliminación de la legislación y del burocratismo que estimulan la informalidad, la ejecución de eficaces programas de capacitación y la prestación de servicios básicos a la población de menores recursos, en otras palabras, la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad sin excepción.

Quienes pertenecen al grupo social que vive en condiciones de pobreza crónica necesitan, a nuestro juicio, de **la igualdad de oportunidades** -y no de ingresos- a la que nos acabamos de referir: sus limitaciones culturales y educacionales, su entorno poco favorable, hacen que de nada les sirva una transferencia de recursos si no existen las condiciones para que puedan generar, sostenidamente, una mayor cantidad de ingresos. Por eso a ellos debe dirigirse una política social no de corte redistribucionista sino más bien promocional: la política destinada a convertirlos en ciudadanos capaces de desarrollar las aptitudes que les permitan obtener mejores condiciones de vida, que ayude a capacitarlos y crear la disposición adecuada para su desarrollo.

4.2. LOS DESAFIOS DE LA PRACTICA

Afortunadamente ya se ha creado en Venezuela -y en buena parte de Latinoamérica también- un consenso a favor del abandono de los subsidios indirectos, a través de los cuales se pensaba mejorar las condiciones de vida de la población de menores recursos y combatir el problema de la pobreza. Pero si es cierto que los

subsidios directos resultan mejores que los indirectos -porque perturban menos el crecimiento de la economía y encaminan las transferencias hacia quienes más necesitan los recursos- es cierto también que ellos no pueden ser concebidos como el medio para una solución completa del problema. Esto último se logra, como ya dijimos, por medio de bien orientados gastos en salud y educación, extendiendo la red de servicios públicos hacia las zonas marginales y proporcionando el marco jurídico adecuado para que sean respetados los derechos económicos y las oportunidades de progreso de todos los sectores sociales. Los programas de educación para el trabajo y de desarrollo social y comunal, como se verá en la segunda parte de este estudio, pueden llegar a tener una importancia fundamental en la prosecución de una mejor calidad de vida para los sectores económicamente más débiles, pues permiten -si están bien diseñados- mejorar su situación de un modo permanente y no transitorio.

La lucha contra la pobreza, por lo tanto, no debe ser concebida con una mentalidad asistencialista porque ésta promueve, en definitiva, un aumento de la dependencia y una disminución de la responsabilidad y de la autoestima que la gente necesita, precisamente, para poder salir de la pobreza. Por eso resulta preferible la puesta en marcha de programas temporales y específicos, **explícitamente transitorios**, que se encaminen a resolver determinadas emergencias sociales, y no el diseño de políticas abiertas, sin límite preciso, que incrementan sus costos progresivamente y terminan creando situaciones difíciles de revertir. El peso desmedido que han adquirido los programas de bienestar en los presupuestos públicos de muchas naciones industrializadas nos recuerda, por otra parte, el riesgo de emprender políticas que no tengan en cuenta las limitaciones inherentes a los recursos fiscales. Resulta poco coherente impulsar amplios gastos sociales cuando estos terminan produciendo presupuestos deficitarios; los déficits alimentan la inflación, disminuyendo los ingresos reales de la población a la que se pretende proteger la cual, de este modo, acaba perdiendo más de lo que recibe.

Pero el problema del gasto público social no es simplemente cuantitativo, ni tiene relación tan sólo con las magnitudes macroeconómicas: existe un problema cualitativo que es imprescindible también considerar. La gestión de los programas se hace muchas veces de un modo burocrático y centralizado que impide alcanzar a los verdaderos destinatarios de los mismos; su puesta en práctica se ve sometida a innumerables presiones personales, sindicales y políticas que resultan caldo de cultivo para la discrecionalidad y la corrupción; decisiones que se toman en los más altos niveles políticos recorren luego un largo laberinto de oficinas, produciendo a veces resultados negativos o -con mayor frecuencia- ausencia absoluta de resultados. Todo esto nos ha llevado a formular el concepto de **eficiencia del gasto público social** como un modo de expresar que sólo una proporción determinada del mismo llega efectivamente a manos de los beneficiarios.

La eficiencia de nuestro gasto social es, en términos generales, sumamente baja. Tanto en el campo de la salud como en el de la educación, Venezuela ha incrementado durante muchos años sus desembolsos fiscales sin que -luego de cierto punto- se produjese un aumento en la cobertura o en la calidad de los servicios prestados. Así ha sucedido además con muchos otros programas, con la labor de diversos ministerios e institutos autónomos y con las iniciativas que varios gobiernos han lanzado durante las últimas dos décadas. Esta ineficiencia, junto con las consideraciones que hemos hecho más arriba, deben servirnos de necesaria advertencia a la hora de analizar los programas actualmente en vigencia y de proyectar otros nuevos. Porque el enfoque hasta cierto punto asistencialista que se ha ido generalizando, la incidencia de los programas sociales en el déficit fiscal y la indefinición en cuanto al futuro y proyección de lo que hoy se emprende resultan signos preocupantes que -por desgracia- se añaden los síntomas de fracaso que presenta nuestro sistema de seguridad social.

PARTE III:

LOS ESTUDIOS DE CASO

"A los gobernantes se los juzgará por sus logros, no por sus intenciones"

George Stigler

Capítulo 5:

Consideraciones Preliminares

La paradoja de nuestras instituciones públicas, en Venezuela y en casi toda la América Latina, es que ellas se han dedicado a un sinnúmero de actividades sociales y económicas que tienen el objetivo manifiesto de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, pero que, persiguiendo este objetivo, han dejado de cumplir con las funciones básicas que en propiedad caben al Estado. Los ambiciosos proyectos públicos han arrojado pocos resultados concretos, mientras que las garantías y los servicios fundamentales que deben proveer los gobiernos han caído en el más completo abandono. El lamentable saldo de todo esto es el que ya conocemos: un entorno inadecuado para el crecimiento económico, inseguridad física y jurídica, aumento constante de la pobreza. Aún más grave es el hecho de que los ambiciosos proyectos estatales -combinados generalmente con una impropia administración de los recursos- hayan llevado al crecimiento de los déficits fiscales y a lo que resulta su natural consecuencia: espirales de endeudamiento y de inflación que a todos nos empobrecen.

Venezuela no queda fuera -en términos generales- de la descripción que acabamos de efectuar, pero en nuestro caso se presentan, sin embargo, algunas características peculiares que es preciso tomar en cuenta. La más importante de ellas se refiere a la existencia de los grandes ingresos petroleros que llegan al Estado desde hace varias décadas. Estos han permitido incrementar el gasto público, llevándolo mucho más allá del límite que habrían posibilitado los impuestos internos a las actividades productivas de la nación. Así se ha hecho posible, también, el aumento de los gastos que directa o indirectamente se dedican a fines sociales: estos llegaban a un 40% del presupuesto nacional, aproximadamente, antes de que estallase en 1983 la crisis de la deuda ().

Hasta hace muy poco tales gastos se encaminaban, básicamente, hacia la salud y la educación. Gracias a ellos Venezuela pudo desarrollar, en pocas décadas, un sistema educativo que creció en cobertura -gradualmente- desde los niveles más elementales hasta los superiores. También se hicieron fuertes inversiones en salud, creando una red hospitalaria de atención gratuita bastante amplia, y se promovió una política de construcción de viviendas populares. Todo ello contribuyó, sin duda grandemente, a mitigar las

miserables condiciones de vida que soportaba la mayoría de la población venezolana hasta bien entrado el presente siglo: el analfabetismo se redujo grandemente entre 1950 y 1980, pasando de casi un 50% a una cifra inferior al 15%; la población cursando educación superior se multiplicó por más de cinco entre 1967 y 1982, superando en pocos años la cota de los 300.000 estudiantes; las tasas de mortalidad y de morbilidad descendieron acusadamente, en tanto se mantenían significativos gastos en salud.

A esta política de gastos sociales concentrados en los aspectos infraestructurales se le añadió además una política económica que intentó abaratar la vida de los sectores de menores ingresos. Se establecieron así subsidios indirectos a determinadas mercancías de consumo popular y se recurrió insistentemente a un sistema de precios regulados. Los controles se hicieron más intensos y los subsidios más amplios a medida que la inflación crecía, impulsada en gran parte por el vertiginoso aumento de los ingresos petroleros. Hacia fines de la década de los setenta la economía -fuertemente dependiente de tales ingresos y atrapada en un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la expansión del sector estatal- comenzó a exhibir claros síntomas de estancamiento. El endeudamiento público creció de un modo desmesurado hasta que por fin, en 1983, llegó a su inevitable crisis.

La devaluación de nuestra moneda puso en evidencia la fragilidad de la bonanza que se había experimentado en los últimos años, pero fue seguida por una forma de subsidio que contribuyó a mantener -sólo por algún tiempo más- la ilusión de unos niveles de vida que el país ya no podía permitirse: se creó un régimen de cambios diferenciales que, al sumarse a los controles de precios ya vigentes, profundizó las distorsiones del conjunto de la economía. La situación, poco a poco, fue llegando a extremos intolerables: crecieron los desequilibrios en las cuentas internas y externas de la nación, hasta el punto que resultó imposible continuar con la política seguida hasta entonces. En esas condiciones, el nuevo gobierno que asumió en 1989, decidió encarar un programa de ajustes destinado a liberalizar y hacer más transparente todo el funcionamiento de la economía, unificando el tipo de cambio, eliminando el control de precios sobre casi todos los productos -salvo una reducida cesta básica- y proponiendo la privatización gradual del amplio y deficitario sector de empresas estatales que se había construido en los últimos años.

Los ajustes, como es bien sabido, produjeron inicialmente una fuerte inflación que reflejó -fundamentalmente- la existencia de precios represados durante varios años. Pero esta inflación, que llevó muchos precios a sus niveles reales, golpeó duramente a un enorme sector de la población que se vio además enfrentado al aumento del desempleo, puesto que la economía decreció considerablemente durante los primeros meses del nuevo programa económico. Las tensiones sociales aumentaron hasta niveles insospechados, porque la crisis del modelo de desarrollo seguido hasta entonces había afectado ya algunos procesos que contribuían a mantener la estabilidad socio-política del país: la movilidad social ascendente que expresaba el mejoramiento económico de amplias capas de la población; el amplio gasto social que garantizaba, especialmente por sus inversiones en salud, vivienda y educación, la generación de oportunidades para los sectores sociales medios; las transferencias directas e indirectas de los recursos petroleros recibidos por el Estado, que permitían el crecimiento sostenido de la economía. Como consecuencia de ello, los salarios reales, que habían alcanzado un máximo histórico en 1978, fueron reduciéndose acelerada e ininterrumpidamente: su valor, al llegar a 1989, alcanzaba apenas al 50% del registrado en aquel año.

Estas transformaciones de fondo, sumadas al fuerte impacto de las medidas de sinceración económica, hicieron que aumentaran dramáticamente -al menos durante un tiempo- las tensiones y la conflictividad social. Crecieron los reclamos para que se pusiese en práctica una política social capaz de reducir el impacto

de la crisis y el mismo Congreso de la República, un tanto apresuradamente, aprobó una serie de leyes que tenían el propósito declarado de aminorar las dificultades económicas de los sectores de menores ingresos aunque, lamentablemente, sin realizar serios análisis acerca de sus costos y sus beneficios reales.

El gobierno, en este contexto, diseñó algunos programas que recogían la experiencia negativa acumulada durante décadas de precios controlados y subsidios indirectos. Por ello se pensó que la vía más efectiva para superar la delicada situación social que se vivía era la de recurrir a los subsidios o transferencias directas, dirigidos a los sectores de menores recursos; se puso en práctica así, en un lapso muy breve, un programa de ayudas en efectivo que recibió el nombre de "Beca Alimentaria". La ventaja de esta estrategia reside en que ella reduce fuertemente los impactos negativos que se producen sobre la economía, posibilitando así una mejor asignación de recursos que la que permitía el sistema anterior. Pero la misma posee efectos colaterales que -como ya lo hemos mostrado- pueden resultar también muy perjudiciales.

No es este el momento, sin embargo, de formular juicios definitivos sobre el tema, porque dicha evaluación debe hacerse sobre la base del conocimiento directo de las características y los resultados concretos del programa. A ellos nos remitiremos, en consecuencia, en los siguientes capítulos de esta tercera parte de nuestra investigación. Pero, con la intención de dar una imagen más amplia de las acciones sociales emprendidas en las últimas décadas, analizaremos previamente otros dos interesantes proyectos de tipo social: el primero de ellos, el de los "Módulos de Servicio", que se creó con la intención expresa de mejorar los servicios públicos y las condiciones de vida de los sectores que viven en los "ranchos", o zonas de deterioro urbano; el segundo, el de la "Beca Trabajo", que se originó hace un quinquenio para aliviar los problemas del desempleo y la carencia de mano de obra especializada.

La iniciativa de crear los Módulos de Servicio reflejaba las preocupaciones de una sociedad que, a la par que se modernizaba aceleradamente, asistía a una amplia migración rural-urbana que iba generando un cinturón de miseria alrededor de sus principales ciudades. Millares de ciudadanos se incorporaban a la vida urbana pero sin alcanzar a obtener los mínimos servicios y comodidades propios de la misma. Se intentaba por ello cerrar de algún modo ese abismo, para integrarlos plenamente a una sociedad que -en aquellos años- confiaba en alcanzar rápidamente el desarrollo. El programa de la Beca Salario surge mucho después, en una Venezuela menos optimista y más consciente de sus limitaciones. No se trataba ya, por eso, de incorporar nuevos sectores a una prosperidad creciente, sino de mitigar los efectos del amenazante desempleo, de revitalizar el aparato productivo, de paliar los efectos sociales de una situación económica que tendía a agravarse y ante la cual la Seguridad Social existente no ofrecía ninguna protección. El programa de la Beca Alimentaria, como ya lo indicamos, emerge en una situación bastante diferente a la anterior: se busca ahora "compensar" los efectos de un deterioro profundo en los niveles de ingreso, de evitar la inestabilidad social que genera la extendida pobreza, de detener un malestar social que resulta ya amenazante.

Comprendemos perfectamente que estos tres programas distan mucho de constituir una muestra representativa de todas las iniciativas de política social -frecuentemente dispersas y no coordinadas- que se han emprendido en las últimas décadas; sabemos también que los mismos sólo rozan tangencialmente la esfera de la seguridad social; pero creemos que, a pesar de tales limitaciones, su análisis nos situará en mejores condiciones para extraer algunas conclusiones de interés, en la vía de proseguir los estudios sobre estos vastos temas, apenas explorados en Venezuela.

PARTE III:

LOS ESTUDIOS DE CASO

"A los gobernantes se los juzgará por sus logros, no por sus intenciones"

George Stigler

Capítulo 5:

Consideraciones Preliminares

La paradoja de nuestras instituciones públicas, en Venezuela y en casi toda la América Latina, es que ellas se han dedicado a un sinnúmero de actividades sociales y económicas que tienen el objetivo manifiesto de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, pero que, persiguiendo este objetivo, han dejado de cumplir con las funciones básicas que en propiedad caben al Estado. Los ambiciosos proyectos públicos han arrojado pocos resultados concretos, mientras que las garantías y los servicios fundamentales que deben proveer los gobiernos han caído en el más completo abandono. El lamentable saldo de todo esto es el que ya conocemos: un entorno inadecuado para el crecimiento económico, inseguridad física y jurídica, aumento constante de la pobreza. Aún más grave es el hecho de que los ambiciosos proyectos estatales -combinados generalmente con una impropia administración de los recursos- hayan llevado al crecimiento de los déficits fiscales y a lo que resulta su natural consecuencia: espirales de endeudamiento y de inflación que a todos nos empobrecen.

Venezuela no queda fuera -en términos generales- de la descripción que acabamos de efectuar, pero en nuestro caso se presentan, sin embargo, algunas características peculiares que es preciso tomar en cuenta. La más importante de ellas se refiere a la existencia de los grandes ingresos petroleros que llegan al Estado desde hace varias décadas. Estos han permitido incrementar el gasto público, llevándolo mucho más allá del límite que habrían posibilitado los impuestos internos a las actividades productivas de la nación. Así se ha hecho posible, también, el aumento de los gastos que directa o indirectamente se dedican a fines sociales: estos llegaban a un 40% del presupuesto nacional, aproximadamente, antes de que estallase en 1983 la crisis de la deuda ().

Hasta hace muy poco tales gastos se encaminaban, básicamente, hacia la salud y la educación. Gracias a ellos Venezuela pudo desarrollar, en pocas décadas, un sistema educativo que creció en cobertura -gradualmente- desde los niveles más elementales hasta los superiores. También se hicieron fuertes inversiones en salud, creando una red hospitalaria de atención gratuita bastante amplia, y se promovió una política de construcción de viviendas populares. Todo ello contribuyó, sin duda grandemente, a mitigar las miserables condiciones de vida que soportaba la mayoría de la población venezolana hasta bien entrado el presente siglo: el analfabetismo se redujo grandemente entre 1950 y 1980, pasando de casi un 50% a una

cifra inferior al 15%; la población cursando educación superior se multiplicó por más de cinco entre 1967 y 1982, superando en pocos años la cota de los 300.000 estudiantes; las tasas de mortalidad y de morbilidad descendieron acusadamente, en tanto se mantenían significativos gastos en salud.

A esta política de gastos sociales concentrados en los aspectos infraestructurales se le añadió además una política económica que intentó abaratar la vida de los sectores de menores ingresos. Se establecieron así subsidios indirectos a determinadas mercancías de consumo popular y se recurrió insistentemente a un sistema de precios regulados. Los controles se hicieron más intensos y los subsidios más amplios a medida que la inflación crecía, impulsada en gran parte por el vertiginoso aumento de los ingresos petroleros. Hacia fines de la década de los setenta la economía -fuertemente dependiente de tales ingresos y atrapada en un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la expansión del sector estatal- comenzó a exhibir claros síntomas de estancamiento. El endeudamiento público creció de un modo desmesurado hasta que por fin, en 1983, llegó a su inevitable crisis.

La devaluación de nuestra moneda puso en evidencia la fragilidad de la bonanza que se había experimentado en los últimos años, pero fue seguida por una forma de subsidio que contribuyó a mantener -sólo por algún tiempo más- la ilusión de unos niveles de vida que el país ya no podía permitirse: se creó un régimen de cambios diferenciales que, al sumarse a los controles de precios ya vigentes, profundizó las distorsiones del conjunto de la economía. La situación, poco a poco, fue llegando a extremos intolerables: crecieron los desequilibrios en las cuentas internas y externas de la nación, hasta el punto que resultó imposible continuar con la política seguida hasta entonces. En esas condiciones, el nuevo gobierno que asumió en 1989, decidió encarar un programa de ajustes destinado a liberalizar y hacer más transparente todo el funcionamiento de la economía, unificando el tipo de cambio, eliminando el control de precios sobre casi todos los productos -salvo una reducida cesta básica- y proponiendo la privatización gradual del amplio y deficitario sector de empresas estatales que se había construido en los últimos años.

Los ajustes, como es bien sabido, produjeron inicialmente una fuerte inflación que reflejó -fundamentalmente- la existencia de precios represados durante varios años. Pero esta inflación, que llevó muchos precios a sus niveles reales, golpeó duramente a un enorme sector de la población que se vio además enfrentado al aumento del desempleo, puesto que la economía decreció considerablemente durante los primeros meses del nuevo programa económico. Las tensiones sociales aumentaron hasta niveles insospechados, porque la crisis del modelo de desarrollo seguido hasta entonces había afectado ya algunos procesos que contribuían a mantener la estabilidad socio-política del país: la movilidad social ascendente que expresaba el mejoramiento económico de amplias capas de la población; el amplio gasto social que garantizaba, especialmente por sus inversiones en salud, vivienda y educación, la generación de oportunidades para los sectores sociales medios; las transferencias directas e indirectas de los recursos petroleros recibidos por el Estado, que permitían el crecimiento sostenido de la economía. Como consecuencia de ello, los salarios reales, que habían alcanzado un máximo histórico en 1978, fueron reduciéndose acelerada e ininterrumpidamente: su valor, al llegar a 1989, alcanzaba apenas al 50% del registrado en aquel año.

Estas transformaciones de fondo, sumadas al fuerte impacto de las medidas de sinceración económica, hicieron que aumentaran dramáticamente -al menos durante un tiempo- las tensiones y la conflictividad social. Crecieron los reclamos para que se pusiese en práctica una política social capaz de reducir el impacto de la crisis y el mismo Congreso de la República, un tanto apresuradamente, aprobó una serie de leyes que

tenían el propósito declarado de aminorar las dificultades económicas de los sectores de menores ingresos aunque, lamentablemente, sin realizar serios análisis acerca de sus costos y sus beneficios reales.

El gobierno, en este contexto, diseñó algunos programas que recogían la experiencia negativa acumulada durante décadas de precios controlados y subsidios indirectos. Por ello se pensó que la vía más efectiva para superar la delicada situación social que se vivía era la de recurrir a los subsidios o transferencias directas, dirigidos a los sectores de menores recursos; se puso en práctica así, en un lapso muy breve, un programa de ayudas en efectivo que recibió el nombre de "Beca Alimentaria". La ventaja de esta estrategia reside en que ella reduce fuertemente los impactos negativos que se producen sobre la economía, posibilitando así una mejor asignación de recursos que la que permitía el sistema anterior. Pero la misma posee efectos colaterales que -como ya lo hemos mostrado- pueden resultar también muy perjudiciales.

No es este el momento, sin embargo, de formular juicios definitivos sobre el tema, porque dicha evaluación debe hacerse sobre la base del conocimiento directo de las características y los resultados concretos del programa. A ellos nos remitiremos, en consecuencia, en los siguientes capítulos de esta tercera parte de nuestra investigación. Pero, con la intención de dar una imagen más amplia de las acciones sociales emprendidas en las últimas décadas, analizaremos previamente otros dos interesantes proyectos de tipo social: el primero de ellos, el de los "Módulos de Servicio", que se creó con la intención expresa de mejorar los servicios públicos y las condiciones de vida de los sectores que viven en los "ranchos", o zonas de deterioro urbano; el segundo, el de la "Beca Trabajo", que se originó hace un quinquenio para aliviar los problemas del desempleo y la carencia de mano de obra especializada.

La iniciativa de crear los Módulos de Servicio reflejaba las preocupaciones de una sociedad que, a la par que se modernizaba aceleradamente, asistía a una amplia migración rural-urbana que iba generando un cinturón de miseria alrededor de sus principales ciudades. Millares de ciudadanos se incorporaban a la vida urbana pero sin alcanzar a obtener los mínimos servicios y comodidades propios de la misma. Se intentaba por ello cerrar de algún modo ese abismo, para integrarlos plenamente a una sociedad que -en aquellos años- confiaba en alcanzar rápidamente el desarrollo. El programa de la Beca Salario surge mucho después, en una Venezuela menos optimista y más consciente de sus limitaciones. No se trataba ya, por eso, de incorporar nuevos sectores a una prosperidad creciente, sino de mitigar los efectos del amenazante desempleo, de revitalizar el aparato productivo, de paliar los efectos sociales de una situación económica que tendía a agravarse y ante la cual la Seguridad Social existente no ofrecía ninguna protección. El programa de la Beca Alimentaria, como ya lo indicamos, emerge en una situación bastante diferente a la anterior: se busca ahora "compensar" los efectos de un deterioro profundo en los niveles de ingreso, de evitar la inestabilidad social que genera la extendida pobreza, de detener un malestar social que resulta ya amenazante.

Comprendemos perfectamente que estos tres programas distan mucho de constituir una muestra representativa de todas las iniciativas de política social -frecuentemente dispersas y no coordinadas- que se han emprendido en las últimas décadas; sabemos también que los mismos sólo rozan tangencialmente la esfera de la seguridad social; pero creemos que, a pesar de tales limitaciones, su análisis nos situará en mejores condiciones para extraer algunas conclusiones de interés, en la vía de proseguir los estudios sobre estos vastos temas, apenas explorados en Venezuela.

Capítulo 7:

El Programa Nacional de la Beca-Salario

7.1. ANTECEDENTES

El origen de este programa debe buscarse en una de las más inmediatas y negativas repercusiones sociales que tuvo el estallido de la crisis de la deuda externa, ocurrido en febrero de 1983. El nuevo gobierno que tomó posesión al año siguiente encontró que la tasa de desempleo subía de un modo alarmante y que ésta se concentraba, además, entre los jóvenes que intentaban incorporarse al mercado de trabajo. El siguiente cuadro nos permite evaluar el primero de los fenómenos mencionados:

Cuadro No. 7.1:

NUMERO DE DESEMPLEADOS Y TASAS GLOBALES DE DESEMPLEO EN VENEZUELA, 1982-1984

AÑOS	Número de desempleados	Tasa de desempleo
1982	379.696	7,1 %
1983	563.821	10,2 %
1984	763.495	13,4 %

La población desempleada, como se aprecia, aumentaba al ritmo de casi 200.000 personas por año. Ello creaba un obvio problema social -y potencialmente político- que generó preocupación entre quienes estaban a cargo de trazar las políticas económicas y sociales del país. La fuerte incidencia del desempleo juvenil, por otra parte, queda reflejada en las siguientes cifras:

Cuadro No. 7.2:

TASA DE DESEMPLEO POR EDADES, 1985

Grupos de Edad	Tasa de Desempleo
15-24 años	21,4 %
25-44 años	10,1 %
45-64 años	1,5 %
65 y más	4,4 %

Este problema del desempleo juvenil, por otra parte, se veía agravado por el ingreso a la población económicamente activa de unas 200.000 personas al año, de las cuales un 95% eran jóvenes, en condiciones de estancamiento económico, recesión, eliminación de puestos en las empresas y contracción del gasto público. Por tal motivo los gobernantes de entonces decidieron designar una comisión tripartita -gobierno, empleadores y sindicatos- para atacar el grave y complejo problema del desempleo juvenil.

Teniendo este objetivo en mente, la citada comisión estudió algunas alternativas entre las que se destacaron el "Fondo de Oportunidades para la Juventud" y luego el "Programa de Subsidio a la Contratación de Mano de Obra", que habían sido aplicados en varios países de América Latina, acogiendo finalmente los lineamientos doctrinarios de la Recomendación No. 136 de la Organización Internacional del Trabajo ("Recomendación sobre los programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes, con miras al desarrollo") la cual se dictó en 1970 precisamente para permitir que los jóvenes, particularmente aquéllos que se encontrasen desempleados poseyendo cierto grado de instrucción, pudiesen utilizar sus aptitudes en servicio de la comunidad, integrándose paralelamente en forma estable al ámbito de trabajo.

Es de observar que la recomendación mencionada exige que "los servicios de los beneficiarios de estos programas especiales no se utilicen en forma tal que conduzcan al provecho unilateral de personas o empresas privadas". A más de esto, entre los criterios para seleccionar los proyectos o ramas de trabajo para estos programas especiales, habrá de incluirse que el trabajo de quienes resulten seleccionados no competirá deslealmente con el de los trabajadores en empleos ordinarios. También se prevé en la Recomendación que deben realizarse esfuerzos especiales para apoyar decididamente a los participantes que al término de su servicio se establezcan por cuenta propia en actividades productivas. Esta ayuda comprendería el acceso al sistema crediticio, así como la asistencia técnica y de gestión.

La Recomendación No. 136 de la O.I.T. pasó a constituir, luego de ser analizada en profundidad, la guía fundamental de lo que la Comisión nombrada por CORDIPLAN llamaría luego el Programa Nacional de Beca-Salario. En efecto, dicho programa siguió de cerca las orientaciones allí esbozadas, intentando de esta forma incorporar al mercado de trabajo a los jóvenes desempleados con sentido de responsabilidad individual y social, y evitando engancharlos en condiciones inferiores a las pautadas por las normas de trabajo prevalecientes. Asimismo, el programa, tal como lo sugiere dicha recomendación, no se estableció como una repetición de otras medidas de política económica o de desarrollo de los programas regulares de educación y formación profesional, ni tampoco entró en competencia o se postuló como sustitución de los mismos. Para asegurar esto, la Comisión definió con claridad los propósitos y objetivos del programa y las categorías de sus futuros participantes.

En cuanto al marco administrativo para la puesta en práctica de programas especiales de empleos para jóvenes, la Recomendación de la O.I.T. sugiere la gestión multilateral de los organismos gubernamentales, sindicales y empresariales a fin de asegurar la participación activa de todos ellos en su planificación, realización y evaluación. También se señala que las autoridades competentes deberán hacer esfuerzos por estudiar la forma en que los programas pueden crear sus propias fuentes de ingreso.

Con estas orientaciones generales se planificó el Programa Nacional de la Beca-Salario para Venezuela. La ideas contenidas en el proyecto se tradujeron al poco tiempo en un Decreto Presidencial, que reglamentó los diversos aspectos de su organización y funcionamiento. Lo que sigue es una evaluación integral de la senda que prosiguió el Programa de la Beca-Salario en Venezuela a partir de 1986, cuando por primera vez se puso en práctica.

7.2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Los objetivos del Programa Nacional de Beca-Salario y los mecanismos administrativos requeridos para su puesta en práctica se hayan estipulados en el Decreto Presidencial No. 1.279, aprobado el 24 de septiembre de 1986 (). Dicho Decreto constituye la reforma parcial del Decreto No. 1.178 de fecha 16 de julio de 1986, mediante el cual se estableció por primera vez el Programa Nacional de Beca-Salario.

En líneas generales, el Programa se propone incorporar por un período de seis meses -prorrogable por igual lapso- a un número determinado de jóvenes trabajadores de 15 a 30 años de edad, egresados del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), a empresas empleadoras de más de cinco empleados que sean aportantes del mencionado instituto. El número máximo de becarios a colocar en una determinada empresa no puede exceder del 10% de la nómina de la misma. Su objetivo principal consiste en encontrar posibilidades de empleo para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, cuando estos han completado cursos de capacitación con duración no inferior a 300 horas, a excepción de aquellos cursos que en menor tiempo aseguren el entrenamiento adecuado en un oficio particular. Al mismo tiempo, se persigue poner a las empresas en contacto con personal calificado en las ramas afines a sus actividades productivas. Becarios y empresas tienen responsabilidades mutuas que cumplir, para realizar así los objetivos del Programa. Más concretamente el Programa persigue:

- ◆ Promover la integración al mercado de trabajo de los jóvenes, a través de la modalidad de **capacitación en servicio**.
- ◆ Convertir a los jóvenes beneficiarios en sujetos susceptibles de integrarse a procesos tecnológicos.
- ◆ Responder a la necesidad creciente de trabajos integrados a procesos de capacitación que plantea el desarrollo industrial.
- ◆ Atender el problema social implicado en la falta de oportunidades de capacitación para los jóvenes de menores ingresos y en el elevado desempleo juvenil.

Es de anotar el papel activo que tienen los beneficiarios en el Programa Nacional de Beca-Salario. En efecto, se trata de un programa que exige al joven trabajador calificado su inserción en el aparato productivo donde -contribuyendo con la actividad económica- aumentará, además, sobre el terreno, el nivel de entrenamiento previamente adquirido y tendrá la oportunidad de familiarizarse con el mundo laboral de las empresas potencialmente empleadoras. En este sentido, el Programa Nacional de Beca-Salario se presenta como un programa de política social altamente participativo, en el cual los beneficiarios, lejos de recibir un simple "subsidio" en el sentido tradicional del término, se incorporan al desarrollo de labores concretas en

marcos institucionalizados. Su actitud puede ser sometida a seguimientos y escrutinios minuciosos que permiten rápidos ajustes y rectificaciones durante el desenvolvimiento del Programa. Tenemos así que este programa se orienta a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes participantes, propiciando el desarrollo de sus aptitudes laborales para un ingreso más fluido al mundo del trabajo y, como consecuencia de ello, generando un impacto social positivo.

Resulta importante destacar que los diversos grupos sociales involucrados en el programa, Estado, empresas y sindicatos, se mostraron muy receptivos en principio hacia la puesta en práctica de la Beca-Salario. Todos ellos manifestaron su interés por esta medida de política social, solicitando a su vez mejoras progresivas en cuanto a su administración, eficiencia y cobertura. Destacamos esta circunstancia porque el programa no posee el carácter controversial que tienen otras iniciativas de esta índole.

Pese a las expectativas positivas que se han generado en torno al programa cabe señalar, no obstante, algunas fricciones con respecto a la adscripción institucional del mismo, la cual han sido objeto de debate en época reciente. La Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) realizó en agosto de 1990, una discusión (en la cual participaron representantes de FEDECAMARAS, la CTV y la misma COPRE) sobre si el programa debería estar adscrito al Ministerio del Trabajo, al INCE o al Ministerio de la Familia, concluyéndose, por su vocación ligada a la formación profesional y búsqueda de mecanismos para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo, que el programa debía permanecer adscrito al INCE. La argumentación del Ministerio de la Familia se basó en el hecho de que próximamente pasará a ser el Ministerio para el Desarrollo Social, y que por ende debía coordinar todos los programas de este tipo, mientras que el Ministerio de Trabajo adujo en esa oportunidad que, para tener efectividad, la Beca-Salario requería de una infraestructura organizativa e informática lo suficientemente desarrollada como para alcanzar una cobertura que la convirtiese en un programa de verdadera significación nacional. Los representantes del Ministerio del Trabajo señalaron en esa oportunidad que la experiencia latinoamericana ha demostrado que el éxito de una política de empleo depende del grado en que se logre operacionalizarla e institucionalizarla dentro del marco global de una política económica determinada, y que mientras no exista un organismo capaz de introducir en forma completa las preocupaciones de empleo en el instrumental de la política económica, la política de enrolamiento será siempre el resultado accidental de los múltiples planes sectoriales seguidos por cada organismo público. Según esta visión, dicho ministerio contaría -a diferencia del INCE- con una red de unidades operativas que ofrece la posibilidad de difundir e instrumentar el programa en forma inmediata, con un sistema de información laboral que posibilita el conocimiento y la evaluación oportuna del mercado laboral, una infraestructura de recursos técnicos, humanos y organizativos abocada cotidianamente a la labor de reclutamiento laboral y las agencias de empleo para lograr tal meta y, finalmente, con vínculos concretos con empresarios y trabajadores derivados del desarrollo normal de sus actividades.

Al margen de quien tenga mayores razones en este debate, la polémica muestra en forma clara las usuales fricciones que suelen ocurrir dentro del aparato de la administración pública cuando es necesario integrar algunos de sus organismos para adelantar planes de diversa naturaleza. Aquí suelen mezclarse diversas ópticas e intereses particulares que van en detrimento del éxito de los programas sociales, lo cual limita seriamente el diseño de cualquier actividad gubernamental de gran alcance.

7.3. BASES ADMINISTRATIVAS

El Decreto 1.279 establece igualmente los mecanismos administrativos para la ejecución del Programa de la Beca-Salario. Su artículo 1 estipula que la coordinación, supervisión y evaluación del programa estará a cargo de varios organismos y funcionarios, tales como: El Ministro del Trabajo, el de la Juventud (ahora Ministerio de la Familia), el Presidente del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), el Presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), el Presidente de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) y el Presidente de la Federación de Industrias (FEDEINDUSTRIA). La participación de tan variados organismos, se pensó, garantizaba uno de los prerrequisitos para la marcha adecuada de un programa social, a saber, una buena capacidad ejecutiva en sus bases.

Por su parte, la administración y la ejecución del programa queda, según el Decreto de su formulación, en manos del INCE, organismo que las llevará a cabo a través de un Comisionado especial designado por el Presidente de la República. A nivel central, el programa contó en la primera fase de su ejecución con el Comisionado Presidencial y su Asistente. A nivel de Estados el tren administrativo incluyó a:

- ◆ El respectivo Jefe de Zona del Ministerio de Educación.
- ◆ El Jefe de la Agencia de Empleos del Ministerio del Trabajo y un inspector designado por dicho ministerio.
- ◆ Un Coordinador del Ministerio de la Juventud.
- ◆ El Director estatal del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

Estos funcionarios se encargaron fundamentalmente de recibir las solicitudes de los aspirantes a disfrutar de la Beca-Salario, de aprobar las solicitudes cuando ese fuera el caso y de colocar al becario en las empresas o cooperativas participantes. Es de notar que no hubo en esta etapa funcionarios expresamente designados para evaluar paso a paso la marcha del programa. Ello determinó que la Dirección de Economía y Empleos del Ministerio del Trabajo tuviese que recurrir a enviar parte del personal y a contratar personal especial a fin de realizar dichas evaluaciones, problema éste que determinó que éstas se realizaran esporádicamente. La información de que disponemos sugiere que las evaluaciones sólo se efectuaron durante el primer año de la ejecución del programa.

Es de observar que ésta no ha requerido, como es el caso de la mayoría de los programas sociales alentados desde el Estado, de una maquinaria burocrática muy compleja para su funcionamiento. Este hecho representa una ventaja pues los recursos asignados al programa pueden destinarse casi en su totalidad a los beneficiarios, lo cual contrasta con otros casos donde hasta un 70% de los recursos son aplicados a sueldos y salarios para el personal que administra la política social (). Por otro lado, la simplicidad del esquema organizativo agiliza el proceso administrativo, hace de la comunicación un proceso más fluido y acelera la toma de las decisiones que se consideren pertinentes en un momento dado.

7.4. PRIMERA FASE DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

La primera fase de la ejecución del programa se desarrolló durante el período 1986-1988, y resulta difícil presentar una evaluación detallada y completa de sus resultados. El programa, a juzgar por el hecho de que hubo de ser paralizado en 1988, no tuvo el resultado positivo que se esperaba. Los problemas que llevaron a esta situación se originaron fundamentalmente en la desorganización administrativa, que impidió ejecutar el programa en forma coherente e integrada. Al margen de esto se detectaron algunas irregularidades en cuanto

a la asignación de becarios, en el sentido de que un buen número de ellos no reunía las condiciones establecidas para ser beneficiarios de la Beca-Salario.

Durante esta etapa se reportaron diversos problemas en cuanto a la oportuna cancelación de los pagos, lo cual acarreó no pocas dificultades con los beneficiarios de varios estados del país. Pero la irregularidad más grave fue **la inclusión en los registros de personas que jamás fueron beneficiarias de las becas y que sin embargo recibieron los recursos destinados a las mismas**. La inversión aproximada fue de unos 402 millones de bolívares mediante la cual, se alegó, se financiaron las becas de 45.741 personas. Pero los escasos datos existentes muestran la colocación de apenas 5.700 becarios para septiembre de 1987, cuando para esa fecha se esperaba que estuviesen becados 28.000 jóvenes. Estas deficiencias, que entran claramente en la categoría de corrupción administrativa, determinaron la caída del interés de las empresas y de los propios sindicatos en este programa, por lo cual decidió suspenderse indefinidamente su aplicación.

En cuanto a lo administrativo, parece ser que existió una gran incomunicación entre los diversos ministerios y oficinas que tuvieron a su cargo llevar adelante el programa. Esto se pone de manifiesto en numerosas comunicaciones ministeriales donde se expresan quejas en torno a la dispersión de los esfuerzos y falta de coordinación interinstitucional, problemas que le habrían restado mucho impulso a la colocación de los becarios. En este sentido los funcionarios del Ministerio del Trabajo involucrados en el programa, en su mayoría pertenecientes a la Dirección de Economía y Empleo, se quejaban ante el ministro de su despacho planteando que los directores locales del INCE debían desprenderse de la costumbre de responder sólo ante su superior jerárquico institucional, para coordinar de manera efectiva y más abierta el programa con otros organismos del Estado.

También se mencionaron como fallas administrativas aquellas concernientes a la escasez, en algunas partes del país, de planillas y formularios básicos para la inscripción de solicitantes y fichas de empresas. Otra dificultad radicó en el hecho de que se produjo una excesiva focalización del programa en algunos estados del país, impidiendo que otros centros del INCE participaran del mismo. Al mismo tiempo hubo escasa promoción del programa y de sus características específicas, creando una cierta desconfianza y temor entre los empresarios sobre las implicaciones administrativas y jurídicas de enrolar becarios bajo este novedoso esquema. Se puede añadir que la capacitación impartida por los centros del INCE en ciertas localidades (principalmente en los estados Bolívar y Táchira) no estuvo orientada hacia la actividad económica desarrollada con prioridad en las zonas respectivas, lo cual dificultó la ubicación de los jóvenes y, en consecuencia, redujo la demanda de trabajo necesaria para incorporar a los mismos.

Por último se enfrentaron en algunas zonas dificultades para conseguir jóvenes dispuestos a inscribirse en el programa así como un alto índice de deserción. Estos problemas se atribuyeron al escaso monto de las becas que, como lo mencionamos, ascendían todavía a Bs. 1.500,00 mensuales, cifra bastante inferior al salario mínimo de la época. Esto produjo que muchos jóvenes intentaran insertarse en el mercado laboral por su cuenta, es decir al margen del programa, o a través de otras iniciativas como el Programa Nacional de Aprendizaje, porque los incentivos y la inestabilidad inherente a la beca no resultaban atractivos para la mano de obra calificada.

La actitud sindical hacia el programa fue, en 1988, francamente negativa: a criterio de muchos dirigentes sindicales de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), el programa, además de acusar los problemas mencionados, se habría convertido en fuente de ayuda a obreros militantes y simpatizantes del gobierno de turno. Los objetivos legítimos de la Beca-Salario se habrían distorsionado por la acción del

clientelismo político. Al respecto cabe mencionar que, en entrevista televisada (24.09.90), el actual Comisionado Presidencial para la Beca-Salario señaló que las irregularidades incurridas en la ejecución del programa en su primera fase fueron de tal magnitud, que el caso se encuentra ahora denunciado ante los tribunales de Salvaguarda del Patrimonio Público y la Contraloría General de la República.

En base a lo anterior se entiende que, durante la primera fase de la implementación del programa, no se efectuaron estudios y evaluaciones sistemáticas y confiables acerca de los resultados del mismo. Por ello, lo que podemos decir al respecto se basa en apreciaciones recogidas entre diversos funcionarios gubernamentales y dirigentes sindicales familiarizados con algunos aspectos del problema, sumados al contenido de algunos informes sobre evaluación general que se hicieron hasta finales de 1987. Un dato concreto que se puede mencionar, además del monto invertido en el programa hasta 1988, es que sólo 500 becarios quedaron empleados en las firmas donde cumplieron sus respectivas pasantías. Esto indica que la inserción de los becarios en el mercado laboral implicó el elevado costo de Bs. 804.000 por cada uno.

Es la opinión de los actuales administradores del programa que en su primera fase no funcionaron los mecanismos de evaluación de resultados, lo cual habría impedido a posteriori la realización de un balance objetivo del mismo. Las irregularidades que hemos mencionado llevaron a su suspensión, con el fin de investigar cabalmente lo ocurrido y tomar decisiones en relación a su posible continuidad.

7.5. SEGUNDA FASE DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Luego de los obstáculos enfrentados durante la ejecución del programa y su ulterior paralización en 1988, resurge en 1990 el interés por parte de la Presidencia de la República de ponerlo de nuevo en marcha. Los condicionantes de esta decisión tienen que ver con una percepción gubernamental de que el problema del desempleo juvenil sigue revistiendo, en 1989, la misma gravedad que mostraba en 1985. Es de hacer notar que en 1989 el sector de la población económicamente activa que sufrió en mayor grado la recesión del mercado de trabajo fue, nuevamente, el ubicado entre los 15 y los 24 años de edad. Es más, para una tasa global oficial de desocupación del 9.6% a finales de 1989, la desocupación en el sector juvenil alcanzó el 16% entre las hembras y el 19.4% entre los varones durante el mismo período. Sin embargo, a pesar de que esas cifras no alcanzaron las cotas de 1985 (), el problema era más grave de lo que parecía a primera vista. Los desocupados manifiestos entre los 15 y 24 años de edad totalizaban en ese entonces unas 305.000 personas, pero casi un millón de jóvenes de la misma edad ni trabajaban ni estudiaban, configurándose una acentuada situación de desempleo no registrado que poseía explosivas repercusiones sociales.

Un segundo objetivo que persiguió el restablecimiento de la Beca-Salario fue el de preparar una mano de obra calificada para proporcionar los recursos humanos necesarios para el proceso de reconversión industrial que busca adelantar el Gobierno Nacional. La Beca-Salario fue vista entonces como una herramienta que, bien aplicada, podría constituirse en apoyo fundamental de la nueva orientación del proceso industrializador. Dentro de esta perspectiva, el programa se aplicaría para incentivar de manera selectiva aquellos sectores económicos claves con mayor capacidad de absorción de mano de obra e inducción indirecta de empleo, dirigiéndose hacia los oficios que demanda la reconversión del aparato productivo.

Para emprender la segunda fase del programa, se nombra un nuevo Comisionado Especial y se evalúan los alcances de las Becas-Salario y los procedimientos administrativos correspondientes. El programa es reactivado finalmente en el mes de abril de ese mismo año. Así, durante el segundo y tercer trimestre de

1990 se incorporaron 1.027 egresados del INCE, capacitados en diversas ramas de trabajo manual (mecánicos, electricistas, carpinteros, técnicos en mantenimiento, etc.) y de administración de oficinas (repcionistas, secretarias, mecanógrafas, auxiliares de contabilidad y otros) a la empresa privada. Esta incorporación reviste un carácter nacional, aún cuando un porcentaje importante de los becarios fueron asignados a empresas ubicadas en el Estado Miranda. La meta establecida en cuanto al número de becarios para 1990 es de 10.150 en todo el país, con un costo cercano a los 230 millones de bolívares. Los beneficiarios están protegidos por una póliza de seguro colectivo de vida, que cubre también la incapacidad total o parcial que puedan sufrir durante el período de desarrollo y adiestramiento en las empresas a las cuales se encuentren adscritos. Las prórrogas a que nos hemos referido requieren para su procesamiento y aprobación del previo compromiso escrito de la empresa de contratar al becario al vencimiento la misma. De esta forma se garantiza que las prórrogas se otorguen sobre bases concretas para el ingreso del beneficiario al mercado laboral en términos formales, lo cual es en realidad el objetivo que se persigue.

A los fines de asegurar un cierto nivel de transparencia en el otorgamiento de las becas, se ha procedido a publicar en la prensa nacional los listados correspondientes a cada trimestre. Dichos listados incluyen el nombre del becario, su cédula de identidad, los estudios cursados, el nombre de las empresas donde cada uno fue ubicado y su número de afiliación al INCE.

Con la finalidad de consolidar el programa en su segunda fase, se procedió a modificar el tren administrativo encargado de ponerlo en práctica. A partir de 1990 éste incluyó, además del Comisionado:

- ◆ Un Asistente al Comisionado Presidencial, encargado de realizar cualquier labor relacionada con el programa que el Comisionado le asigne.
- ◆ Un Supervisor Nacional, quien se ocupa de funciones relativas a la supervisión de control de estudios de los aspirantes, la verificación del registro de las empresas interesadas en el Registro Nacional de Aportantes, la producción de información para apoyar la toma de decisiones, la revisión del Fondo de Operaciones Quincenal e informa sobre los resultados que se obtienen de la aplicación del programa.
- ◆ Un Asistente Administrativo, encargado básicamente de llevar la información relativa a las correcciones, los retiros y las inasistencias de los becarios.
- ◆ Un Planificador, quien evalúa el programa y determina su impacto social y su cobertura, proponiendo además las modificaciones requeridas para cumplir la meta de aminorar el desempleo juvenil.
- ◆ Un Orientador, encargado de diseñar programas de orientación sobre la utilización de la mano de obra calificada en el proceso productivo de la pequeña y mediana empresa, proporcionar información a los empresarios sobre la disponibilidad de fuerza laboral calificada con que cuenta el programa y promover actividades que vinculen al empresario con los propósitos del programa.

A nivel de Estados, el programa cuenta con una administración, consistente en:

- ◆ Un Director de Estado, quien celebra los contratos de la Beca-Salario, orienta y divulga entre la comunidad empresarial de los Estados los beneficios que les ofrece el programa, y finalmente efectúa reuniones con el Comisionado Presidencial a fin de evaluar el trabajo cumplido en cada Estado.
- ◆ Un Coordinador, quien selecciona a los aspirantes a las Becas-Salario, orienta a los seleccionados en cuanto a horarios, rendimiento, condiciones de trabajo, higiene y seguridad industrial, planifica la ejecución de la nómina de su Estado y atiende los reclamos de los becarios, en particular aquellos que derivan del incumplimiento por parte de las empresas de las cláusulas del programa, realizando en conjunto la supervisión del mismo.

◆ Un Oficinista, quien lleva los registros de empleos y de las solicitudes de becas, de los datos correspondientes al programa en el Estado y de los archivos tocantes a la información general sobre la ejecución de la Beca-Salario.

CUADRO No. 7.3

BENEFICIARIOS DE LA BECA-SALARIO CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO Y TERCER TRIMESTRE DE 1990, SEGÚN ACTIVIDAD Y ENTIDAD FEDERAL

<i>ACTIVIDAD</i>	A	B	C	D	E	F	G	H	I	TOTAL
<i>ENTIDAD</i>										
Dtto. Federal	24	16	2	4	3	3	12	0	0	64
Anzoátegui	9	2	2	0	3	3	1	0	0	20
Apure	9	8	8	1	3	2	4	0	5	35
Aragua	25	20	5	1	3	0	1	1	0	55
Barinas	13	12	4	3	1	4	7	3	5	44
Bolívar	17	11	5	5	2	1	2	0	1	43
Carabobo	37	20	5	0	7	4	8	1	2	81
Cojedes	11	5	0	0	1	1	2	0	2	20
Falcón	15	6	0	0	0	5	5	0	0	31
Guárico	36	11	6	0	0	4	26	0	0	83
Lara	29	26	4	1	0	2	9	1	3	71
Mérida	15	6	6	13	1	6	6	2	4	53
Miranda	30	25	3	1	7	1	23	0	24	90
Monagas	13	6	0	0	1	3	6	0	0	29

Nueva Esparta	4	11	7	2	0	0	12	0	0	36
Portuguesa	55	30	5	0	2	2	4	0	1	98
Sucre	44	4	3	0	0	2	11	0	0	64
Táchira	22	11	4	0	1	0	5	0	0	43
Trujillo	11	9	0	0	3	2	0	0	0	25
Yaracuy	5	5	2	0	1	4	1	1	0	18
Zulia	9	6	1	0	0	0	6	4	0	22
Delta Amacuro	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	434	251	72	31	39	49	151	15	47	1.027

Clave:

A: Oficios relacionados con el manejo de oficina (secretarias, mecanógrafas, archivistas, etc.).

B: Oficios relacionados con administración y contabilidad.

C: Oficios de mecánica.

D: Operadores de maquinarias.

E: Trabajadores de mantenimiento.

F: Técnicos en electricidad.

G: Artesanos (herrereros, carpinteros, costureras, etc.).

H: Trabajadores de la salud.

I: Otros (construcción, control de calidad, etc.).

Fuente: "Listados de la Comisión Presidencial para el Programa Nacional Beca-Salario"

El cuadro 7.3 nos muestra la asignación de las becas por estados y por ramas de ocupación. Del mismo se desprende con mucha claridad la gran cantidad de egresados en oficios vinculados con el manejo de oficinas

y en el área de contabilidad y administración beneficiados por el programa. En efecto, de un total del 1.027 becarios, un 67% se ubicaron en las mencionadas áreas. Este dato muestra el sesgo hacia los servicios que ha tomado la actividad productiva nacional y cuestiona, en alguna medida, la convicción de que en Venezuela existe una carencia de mano de obra calificada en labores directas de producción. No obstante, dada la escasa representatividad de las cifras que estamos considerando, no es posible extrapolar tal compartimiento del mercado laboral hacia el conjunto del país.

El programa, en estos momentos, se encuentra en pleno desarrollo, en tanto se consideran algunas modificaciones en cuanto a la ejecución del mismo. Durante el año 1990 se inscribieron en el plan 5.000 becarios, de los cuales 3.000 lograron empleos directos y unos 1.800 continúan actualmente con el programa (). Para 1991 se prevé un incremento en las asignaciones, que serán llevadas al doble, es decir a Bs. 3.000,00 por mes; si a esta cantidad se le añaden las asignaciones por transporte y comida que financia el empresario, el total recibido por el becario se aproxima a los Bs. 4.000,00 mensuales. Teniendo en cuenta este incremento, y la existencia de unos 10.000 becarios para el año en curso, el INCE ha previsto un financiamiento de 360 millones de bolívares, aproximadamente.

Se ha contemplado la revisión de otros aspectos del programa original: su posible ampliación para que no sólo incorpore a los egresados del INCE, sino de otros institutos que se dediquen a la formación laboral; permitir el ingreso de becarios a empresas que ocupen a menos de 5 personas, pues existen pequeños y medianos productores que han mostrado gran interés en este programa; la reducción o la eliminación completa de las prórrogas, pues los administradores del plan estiman, en base a ciertas evaluaciones, que seis meses son suficientes para un adecuado entrenamiento y posible compenetración del becario con las empresas participantes. En lo que toca a los aspectos administrativos se ha sugerido darle mayor importancia a las instancias de coordinación, supervisión y evaluación, para lograr una mayor participación de los organismos que intervienen en el programa. Otro punto en discusión, que ya comentamos, se refiere a los posibles cambios en cuanto a su adscripción formal a otros ministerios o institutos.

7.6. EVALUACIÓN

La generación de empleo a través del sector público, como parte de una estrategia de "desarrollo social", ha sido una política ampliamente utilizada por muchas naciones a partir de los años sesenta. En Venezuela, esta tendencia se ha visto en ocasiones con claridad en el impulso vigoroso de la construcción de obras públicas y empresas del Estado, que permitieron el ingreso de muchos individuos a las actividades productivas. Por otro lado, se ha recurrido en el pasado reciente a la generación de empleos "por decreto", modalidad donde las empresas constituidas debían ampliar sus nóminas para satisfacer los niveles de empleo considerados aceptables por el sector estatal. Esas formas de generación de desarrollo social, inspiradas en la idea laudable de que cada persona en capacidad de trabajar debe tener los medios para hacer frente a sus necesidades vitales y las de su familia, no han dado los resultados que de ellas se esperaban, pues en el primero de los casos era limitada y/o cíclica la expresión de empleos, y en el segundo se producían trabas para llevar adelante la actividad productiva en forma normal y eficiente, generando una profunda distorsión de la economía nacional.

El Programa Nacional de Beca-Salario presenta, entre sus aspectos positivos, el hecho de que rompe en forma radical con los esquemas tradicionales de la generación de empleo como medio de alcanzar el bienestar social. Lejos de introducir distorsiones en el aparato productivo, dicho programa ofrece oportunidades a jóvenes calificados y a las empresas, para ajustarse mutuamente y llegar a una mejor

relación laboral. Puede decirse en tal sentido, que las becas estimulan o ayudan el funcionamiento natural del mercado. La posibilidad de las empresas de emplear becarios calificados al margen del régimen de trabajo regular y la oportunidad del trabajador de entrenarse in situ permite expandir, en alguna medida, los volúmenes de empleo y de la actividad productiva nacional. Es así como el Programa Nacional de Beca-Salario no constituye, a pesar de sus profundas implicaciones sociales a mediano plazo, un subsidio a la población en situación de pobreza. Por lo contrario, representa esencialmente un mecanismo no compensatorio de incorporación al mercado de trabajo requerido para el desarrollo industrial.

El programa en cuestión, reúne una serie de características que lo definen, en principio, como favorable a la luz de la evaluación de los programas sociales en general:

- ◆ Es un programa no compensatorio que implica la participación activa de sus beneficiarios.
- ◆ Integra a sus beneficiarios en marcos institucionalizados, evitando así los vicios del paternalismo muy típicos del populismo latinoamericano.
- ◆ Es un programa que cuenta con el aval del Estado, quien es su gestor, y de los máximos organismos empresariales y obreros del país, quienes lo perciben en términos positivos.
- ◆ Además de todo ello, el programa, bajo su nueva estructura administrativa, es de fácil evaluación y reajuste, y dispone de la capacidad ejecutiva y de una organización simple y ágil para llevarlo adelante.

No obstante, el Programa Nacional de Beca-Salario enfrenta algunas dificultades de importancia que deberán ser resueltas para cumplir a cabalidad con las metas que se ha impuesto:

- ◆ Exhibe en su funcionamiento un número de fricciones interinstitucionales y de coordinación que entran su buen funcionamiento.
- ◆ Presenta problemas para transformarse en un verdadero programa de alcance nacional, lo cual es indispensable para realizar sus metas doctrinarias.
- ◆ Se detecta una cierta falta de comprensión, por parte de algunas empresas participantes, sobre los verdaderos objetivos sociales y económicos que el programa persigue. Esto ha determinado en ocasiones que la inclusión de becarios se efectúe como un simple subsidio al capital, o teniendo como norte la solución de problemas coyunturales de personal (suplencia, requerimientos a corto plazo de mano de obra, etc.), en vez de la incorporación real del joven capacitado en el mercado laboral.

Sin embargo, la evaluación definitiva sobre los resultados concretos del Programa Nacional de Beca-Salario deberá esperar todavía por algún tiempo, en razón de que los primeros beneficiarios de la segunda fase de ejecución del programa apenas si han concluido, para la fecha que escribimos, los seis meses correspondientes a su pasantía laboral. Sólo dentro de un tiempo podremos conocer el destino definitivo de los becarios colocados en las empresas: si obtuvieron contratos regulares o si, en caso contrario, la experiencia práctica ganada les facilitó la incorporación al mercado laboral en otros sectores. También estaremos en capacidad de saber si las empresas participantes han logrado, a través de este medio especial de reclutar personal, cumplir más eficientemente con los objetivos planteados en la esfera de la producción. En todo caso las informaciones que proporcionan los propios directivos del programa resultan, hasta el presente, francamente optimistas.

CAPITULO 8:

La Beca Alimentaria

8.1. ORIENTACIONES GENERALES DEL PROGRAMA

8.1.1. Objetivos Generales

El programa de Beca Alimentaria forma parte de un conjunto de proyectos diseñados por diferentes organismos del Estado dirigidos a combatir el deterioro de las condiciones de vida de los sectores de más bajos ingresos de la población venezolana. Este deterioro se ha agudizado de forma especial en los últimos años y ha llevado a aplicación de las denominadas "políticas compensatorias", en cuyo espectro se encuentra claramente ubicado este programa.

El programa fue originalmente diseñado por el Ministerio de la Familia y su aplicación ha estado bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Educación. En la actualidad se encuentra en plena aplicación habiéndose expandido su radio de acción de una manera realmente significativa. Las características principales del mismo son:

Acción compensatoria

El programa de Beca Alimentaria se proyectó como uno de los programas dirigidos a compensar los efectos del conjunto de medidas económicas aplicadas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez inmediatamente a su arribo al poder. Hay un conjunto de indicios lo suficientemente sólidos como para afirmar que la aplicación del denominado "paquete económico" ha reforzado en lo inmediato la tendencia a la contracción de los niveles de vida del conjunto de la población del país; este efecto de contracción opera de manera especial sobre los sectores medios y bajos de la misma, generando en este último nivel una significativa expansión de los rangos de pobreza y pobreza extrema. La magnitud de este deterioro obligó a la revisión y fortalecimiento de programas que se venían aplicando, y al diseño de nuevas formas de transferencia de recursos hacia la población que pudiesen tener un "efecto compensatorio" como contrapeso a los deterioros referidos.

Acción selectiva. Población focalizada

Esta acción compensatoria, en el caso de la Beca Alimentaria, tiene una orientación selectiva, se dirige hacia una población focalizada, conformándose de esta forma como una transferencia de recursos hacia los sectores de la población en los que el deterioro alcanza niveles críticos. Por ello se planteó originalmente que la Beca debería dirigirse hacia la población estudiantil regular de los primeros seis años de Educación Básica del país y de manera especial hacia los planteles que sirven a las "áreas marginales". Se estableció una cifra inicial de Bs. 500,00 mensuales por beca, equivalente aproximadamente a un 12% del salario mínimo (), transferidos de manera directa a la madre o a su sustituto comprobado. Dado que la media de miembros por hogar en estos sectores de la población se ubica en una cifra del orden de 5.2 miembros por hogar, es posible pensar que se logra por esta vía un incremento del ingreso familiar que oscilará entre Bs. 500,00 y 1.500,00 mensuales, permitiendo mejorar en algún grado los niveles de acceso de esta población a

los alimentos de la cesta básica y logrando una acción complementaria con otros programas dirigidos hacia el mismo sector.

Acción de amplia cobertura

Se consideró prioritario, también, que el programa fuese diseñado de tal forma que pudiese cubrir con rapidez y eficacia una franja significativa de la población. La exploración inicial de las cifras de población que deberían ser cubiertas por el programa indicó, con absoluta claridad, que la única forma de hacer real la condición compensatoria del programa era garantizando para éste la capacidad de actuar sobre una población objetivo superior al millón de beneficiarios. Esto obligaba además a ajustar las cifras a los indicadores más confiables de pobreza y de pobreza extrema de la población y con ello a una regionalización y focalización del programa.

Acción rápida y eficaz

Se buscaba además el diseño de un programa que pudiese ser aplicado de manera progresiva pero rápida, garantizando que la transferencia de recursos cubriese en un tiempo muy corto a la totalidad de la población objetivo. A esta condición, referida al ritmo de aplicación del programa, se agregaba otra, referida al uso eficaz de la importante masa de recursos que se iban a aplicar para el desarrollo del mismo. Esto obligó, por una parte, a elaborar un diseño en el cual la relación entre recursos asignados al proyecto y recursos transferidos a la población objetivo fuese lo más cercano a la unidad, contrayendo de manera extrema los gastos operativos y de administración del programa. La eficacia también dependía de resolver una de las dificultades más grandes que la experiencia internacional, y de manera especial la nacional, indican en relación a este tipo de programas, amplios en cobertura y con manejo de cantidades elevadas de recursos: se trata del problema de los "desvíos" que afectan al flujo presupuestario de los mismos. Como se sabe, estos "desvíos" son directamente proporcionales a la complejidad de los sistemas que se diseñen, a la cantidad de puntos potenciales de fuga y a las dificultades que se encuentren para aplicar mecanismos eficientes de evaluación y de control. Era necesario, pues, lograr un diseño que resolviera adecuadamente las tensiones entre cobertura amplia, rápida aplicación y uso eficiente de los recursos aplicados al programa.

8.1.2. ESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Criterios básicos para la selección

Para el establecimiento de la población objetivo en forma general, para ordenar posibles prioridades en la intensidad de la acción y para diseñar posibles fases en el desarrollo del programa, se consideraron inicialmente cuatro criterios de base.

- * La matrícula estudiantil del ciclo básico en los planteles oficiales del país.
- * Los niveles de pobreza en las diferentes entidades federales.
- * La intensidad de la marginalidad.
- * La magnitud de la población urbano-marginal en las entidades federales.

Se entendía que el manejo cruzado de estos cuatro criterios permitiría generar las primeras estimaciones generales y por entidad federal, de la población objetivo del programa. Se partió de la idea de que estas cifras requerirían de un ajuste final en base a los datos detallados para cada una de las entidades federales, lo cual permitiría disponer de una definición precisa de la población objetivo a nivel del país y para cada una de dichas entidades.

Datos generales de referencia

Hemos considerado importante referir algunos de los datos generales que se manejaron para elaborar las primeras estimaciones de la población objetivo; de manera especial los referidos a los niveles de pobreza por entidad federal, y los referidos a la matrícula de la escuela básica a nivel nacional.

Cuadro No. 8.1

DATOS GENERALES DE POBREZA POR ENTIDAD FEDERAL

ENTIDAD FEDERAL	POBLACION 1988 (1)	% HOGARES EN	SITUACION DE POBREZA (2)
		OPCIÓN 2 NIVEL N2	OPCIÓN 2 NIVEL N2
APURE	243.000	76.6	60.3
T. AMACURO	90.000	68.9	49.2
T. AMAZONAS	76.000	66.6	46.2
BARINAS	441.000	64.9	45.7
COJEDES	185.000	63.4	43.2
SUCRE	725.000	62.3	41.9
TRUJILLO	535.000	61.5	41.5
PORTUGUESA	572.000	60.4	41.9
GUARICO	463.000	58.6	39.2
MONAGAS	489.000	58.0	37.8

YARACUY	367.000	56.8	34.7
FALCON	614.000	56.0	36.2
LARA	1.185.000	53.2	35.2
ANZOATEGUI	841.000	50.3	31.0
MERIDA	597.000	50.2	29.3
NUEVA ESPARTA	265.000	49.0	25.5
TACHIRA	823.000	47.9	27.0
ZULIA	2.116.000	47.4	27.8
BOLIVAR	928.000	46.0	28.4
CARABOBO	1.487.000	35.6	19.0
ARAGUA	1.234.000	35.2	18.4
MIRANDA	1.890.000	27.3	15.0
DTO.FEDERAL	2.591.000	20.8	09.1
VENEZUELA	18.757.000	43.3	26.1
(1) FUENTE: PROYECCIONES OCEI. DIASPER. CUADRO 01.01.01.			
(2) FUENTE: NIVELES DE POBREZA, MINISTERIO DE LA FAMILIA. OPCIONES Y NIVELES CALCULADOS BAJO LA COMBINACIÓN DE SIETE INDICADORES.			

DATOS SOBRE LA MATRICULA DE LA ESCUELA BÁSICA

Población total en la Escuela Básica:	2.925.663
Sector Oficial	2.605.028
Sector Privado	320.635
Areas Urbanas	2.248.688

43,7 % DE LA MATRICULA DEL SECTOR OFICIAL 1.138.397

Establecimiento de la población objetivo

La aplicación combinada de los criterios antes referidos permitió establecer como **población objetivo** del proyecto, funcionando éste con toda su cobertura, a **la cohorte de estudiantes que cursan en el ciclo básico de los planteles oficiales pertenecientes a hogares en condición de pobreza. Se estimó una cifra global aproximada de 1.138.397 estudiantes en estas condiciones en todo el país.** Se propuso cubrir esta cifra mediante un desarrollo por fases, constituidas éstas por grupos de entidades federales seleccionadas bajos los criterios establecidos.

8.2. DISEÑO INICIAL

Mecanismos operativos

Establecidos los objetivos generales que debían orientar el programa: acción de tipo compensatoria, acción selectiva sobre una población focalizada, acción de amplia cobertura y acción rápida y eficaz, y establecida también una cifra aproximada de la población objetivo: 1.138.397 niños cursantes de los planteles oficiales, se procedió a proponer los mecanismos operativos del programa.

Se partió de la idea de que estos **mecanismos** operativos debían ser: en primer lugar **sencillos**, fáciles de conformar, de operar y de evaluar, a pesar de la complejidad que es inherente a la atención de una población objetivo de las dimensiones referidas y de la cobertura nacional del programa; en segundo lugar, se pensó en el diseño de un programa que pudiese ser **flexible** en su desarrollo y que permitiese alcanzar en forma progresiva y en un tiempo relativamente corto su cobertura global, y -finalmente- se tomó en cuenta la necesidad de que fuese un programa **reajutable** el mediano plazo en función de las variaciones de la situación que le dieron origen, y susceptible también de ajustes de acuerdo a los supuestos básicos que orientan las políticas sociales del Estado.

1 ESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OBJETIVO
1. METAS NACIONALES
2. METAS POR ENTIDADES FEDERALES

2 SELECCIÓN DE PLANTELES

ELABORACIÓN DE LA LISTA
DE LOS PLANTELES A NIVEL NACIONAL
Y POR ENTIDADES FEDERALES.

3 ELABORACIÓN DE LOS LISTADOS DEFINITIVOS

1. ELABORACIÓN DE LISTADOS

2. EMISIÓN DE RECIBOS

3. REPARTO DE RECIBOS

4 OPERATIVO POR LA RED BANCARIA

1. ESTABLECIMIENTO DE LA RED BANCARIA

2. PLANIFICACIÓN Y REALIZACIÓN DE LOS
OPERATIVOS DE LA EJECUCIÓN DE RECIBOS.

Estos mecanismos operativos debían ayudar a resolver los "nudos" de problemas prácticos que el programa suponía, desde la generación de las condiciones básicas para su inicio, hasta lograr su pleno desarrollo. Entre estos nudos se consideraron los siguientes:

1. Diseño de sistemas para el establecimiento definitivo de las poblaciones objetivo a nivel nacional y a nivel de cada una de las entidades federales.
2. Selección definitiva de los planteles que, en cada entidad federal, serían objeto de las aplicación de los programas. Esta selección debía ajustarse a los criterios definidos para la población objetivo.
3. Elaboración de las listas depuradas de madres o representantes de los alumnos de los colegios en los que se iría a aplicar el programa. En relación a este punto se consideró importante que el programa fuese aplicado a todos los estudiantes del colegio que fuesen integrantes de la cohorte establecida, con el fin de evitar los efectos negativos derivados del establecimiento de criterios discriminatorios a este nivel, y a

prevenir los "desvíos" vinculados a la otorgación de discrecionalidad para la selección a alguna figura de los colegios seleccionados.

4. Selección del mecanismo concreto a través del cual se podía realizar de manera eficiente, rápida y segura la transferencia de los recursos. Esta selección llevó a considerar caminos alternativos como los siguientes: Distribución a través de las comunidades educativas; aplicación de un sistema de transferencias similar al utilizado por el Seguro Social para pagar las pensiones de vejez; finalmente, se estudió también la posibilidad de diseñar un mecanismo especial que operase a través de la red bancaria por vía de la emisión de tarjetas especiales de ahorro. Se recomendó finalmente, luego de considerar la viabilidad y las dificultades de las opciones estudiadas, que se explorase como primera prioridad la aplicación de un sistema de talonarios ejecutables a plazos fijos mensuales, sin que ello implicase en lo inmediato la emisión de ningún tipo de boleta o de tarjeta de ahorro especial. Estos talonarios referidos al menor beneficiado por la beca serían movilizados por la madre del mismo, o su sustituto debidamente identificado, y serían adjudicados a la población objetivo a través de la red de planteles seleccionados.

Desarrollo por fases

Dadas las dificultades para lograr una aplicación simultánea del programa en todas las entidades federales se pensó en un desarrollo del mismo por fases. La decisión en torno a las poblaciones que debían ser cubiertas en cada una de ellas se tomó utilizando los criterios de base a los que ya se ha hecho referencia. Se diseñó una posible aplicación del programa en tres fases, bajo los siguientes supuestos:

1. La necesidad de estas fases se derivaba de problemas o limitaciones operativas y no de algún supuesto ligado a la concepción misma del programa.
2. Se manejaban cifras aproximadas que podían requerir ajustes de alguna consideración, una vez que se contase con las cifras definitivas para las entidades y escuelas seleccionadas.
3. Las entidades seleccionadas para cada una de las fases propuestas podrían ser cambiadas sin que ello implicase ningún problema mayor, siempre que el programa se realizase en toda su extensión.
4. El lapso de tiempo que separase a una fase de la otra debía ser reducido al mínimo, de forma tal de evitar los problemas derivados de las presiones ejercidas por la entidades y planteles no cubiertos.

CUADRO No. 8.3:

FASES OPERATIVAS DEL PROGRAMA

FASE 1

ENTIDAD	POB	MTCB	MTSO	MTSON	MRSO	PLANTEL	POE
----------------	------------	-------------	-------------	--------------	-------------	----------------	------------

	88 (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
DTO.FEDERAL	2.591	301.502	227.279	167.093	60.186	686	99.320
MIRANDA	1.890	259.307	198.135	92.131	106.004	884	86.595
ZULIA	2.116	347.121	303.977	180.342	123.635	1.186	132.837
SUCRE	725	132.399	128.515	71.013	57.502	671	56.160
TRUJILLO	535	89.285	87.688	47.086	40.602	734	38.319
PORTUGUESA	572	95.120	92.013	51.364	40.649	628	40.209
APURE	243	48.743	48.194	22.729	25.465	458	21.061
TOTALES	8.672	1273.477	1085.801	631.758	454.043	5.247	474.501

(1). Población estimada para 1988. Fuente: OCEI. DIASPER. (miles/hab).

(2). Matricula total del Ciclo Básico. Fuente Memoria y Cuenta 1988. Min-Educación

(3). Matricula total del Ciclo Básico para el Sector Oficial. Fuente: Memoria citada

(4). Matricula total C.B. Sector Oficial. Dependencias Nacionales. Fuente Memoria citada

(5). Matricula del resto de las dependencias del Sector Oficial. Fuente Memoria citada

(6). Número de planteles en la entidad. Cifra global (oficiales o no). Solo sirve de referencia

(7). Cifras estimadas de la población objetivo. Derivadas de la aplicación de la tasa nacional de pobreza. Provisionales. A ser ajustadas en base a la información final que se obtenga de cada entidad.

FASE 2

ENTIDAD	POB. 88 (1)	M.T.S.O. (2)	P.O.E. (3)
Barinas	441	74.820	32.696
Carabobo	1.487	186.069	81.312
Aragua	1.234	145.741	63.688
Guárico	463	86.888	37.970
Monagas	469	89.267	39.009

Cojedes		31.856	13.920
TOTALES	4.094	614.641	268.595

Capítulo 9:

Una Política Social para Venezuela

9.1. LOS CASOS ESTUDIADOS

Los tres casos estudiados, aunque lejos de constituir una muestra representativa, sirven sin embargo para extraer algunas conclusiones generales. La primera de ellas es que el Estado venezolano ha procedido a definir sus políticas sociales bajo la presión de las circunstancias, como respuesta a los problemas de corto plazo que se han ido presentando. La segunda, complementaria de la anterior, se refiere a la escasa atención que se ha prestado a las consecuencias y a los variados requerimientos que los programas diseñados tendrían en el mediano y largo plazo. Como resultado de esto emerge una tercera conclusión: no ha habido coherencia en la política trazada, ni en cuanto a sus principios orientadores ni en cuanto a la puesta en práctica de los programas desarrollados.

Así hemos visto, en estos tres estudios: un primer intento -ahora estancado- de aprovechar los amplios recursos del Estado para promover la difusión y ampliación de la red de servicios hacia los sectores que presentan mayores carencias; un programa de capacitación destinado a combatir el desempleo que, por sus alcances, y a pesar de la atinada forma en que se lo concibió, no podía tener el efecto macrosocial que se ambicionaba; y, por último, un gigantesco programa de transferencias directas de corte asistencialista, que se diseñó como una "compensación" transitoria ante los efectos de la crisis, pero que ahora amenaza con convertirse en uno de los pilares permanentes de la política social.

A esta peligrosa dispersión, a esta falta de previsión en cuanto a las consecuencias mediatas de los programas hay que agregar otra nota negativa: iniciativas bien formuladas, que responden a los más sanos criterios de acción social, han sucumbido ante la ineficiencia, el burocratismo y la corrupción. No se trata de las fallas concretas que pueda tener cada proyecto ni de las faltas o los errores de los funcionarios encargados de llevarlos a la práctica: hay un problema de fondo que se refiere al crecimiento desordenado e irrefrenable del sector público, a sus enormes costos operativos, a la forma en que se aprovecha cada laguna de un reglamento para crear una oportunidad de prevaricato o corrupción.

El inmediatismo que hemos mencionado refuerza, por otra parte, algunos de los peores rasgos del sistema político en que vivimos: dado que las políticas sociales se presentan como respuestas ineludibles a problemas urgentes e impostergables, el debate sobre las mismas queda generalmente cancelado, reducido a su mínima expresión, vacío prácticamente de todo contenido. ¿Quién no recuerda en nuestro país las dramáticas circunstancias en que, por ejemplo, se decidió recurrir a la Beca Alimentaria? Después del

trágico estallido del 27 de febrero de 1989, de la liberación de los precios y la eliminación de los subsidios indirectos, se procedió al lanzamiento del programa en medio de ominosos recordatorios a los conflictos sociales latentes y a la forma en que se extendía la llamada pobreza crítica. Una iniciativa que en 1991 ya requerirá, al menos, de 14.000 millones de bolívares, se puso en práctica sin mayor análisis de sus repercusiones, sin estudios a largo plazo, sin advertir siquiera que la misma debería haber tenido -en todo caso- un carácter claramente transitorio (). Esta última observación, a nuestro juicio, resulta sin duda fundamental: ¿podrá alguna vez modificarse o eliminarse un programa de esta naturaleza, asumiendo los enormes costos electorales que ocasionaría sin duda su supresión? ¿Se atreverá alguien, en un futuro previsible, a eliminar este costoso sistema de transferencias que comienza a crear ya -como toda política asistencialista- perversos efectos de dependencia y un reforzamiento implícito de la pobreza? ¿No estaremos avanzando, sin darnos cuenta, hacia la consolidación de un amplio sector de pobres dependientes del Estado que, como en otras sociedades, tiende a cerrarse sobre sí mismo y convertirse en una rémora para la liberación de nuestras energías creadoras?

Las preguntas, como se apreciará, nos sitúan ante problemas profundos y complejos. De nada sirve eludirlos haciendo referencia a las urgentes necesidades de ciertos sectores sociales, porque nada mejoraremos si resolvemos ahora algunos inconvenientes inmediatos creando, para el futuro próximo, problemas y necesidades aún más graves. Por ello nos sentimos obligados a exponer, aunque sea brevemente, las bases sobre las que creemos debiera definirse una política social más sólida y efectiva.

9.2. LAS BASES DE UNA PROPUESTA

Venezuela ha recibido, durante décadas, inmensas sumas provenientes de la actividad petrolera: tenemos un Estado rico y poderoso, pero que no ha acertado a desarrollar una acción social capaz de generar resultados concretos y permanentes. Se impone, por ello, una revisión profunda de los criterios que han estado implícitos en la política social: ésta se ha guiado hasta ahora por la idea de **transferir** los ingresos petroleros bajo la modalidad de subsidios indirectos y directos, mientras se creaban una multitud de entes públicos con el objeto de resolver necesidades particulares. A medida que este proceso avanzaba han crecido simultáneamente los costos operativos y han disminuido los resultados concretos. Se ha incrementado el burocratismo y la ineficiencia de nuestro Estado, afectando áreas tan sensibles como la salud, la educación y los servicios básicos. El resultado general, por lo tanto, es francamente negativo: **el extendido intervencionismo estatal no ha sido capaz de resolver los problemas sociales de la población, pero ha impedido además que la sociedad civil fuese haciéndose cargo de los mismos.** No disponemos, pues, de las soluciones que podría aportar una economía competitiva de mercado, en tanto que la acción del Estado resulta inefectiva y hasta contraproducente.

Para revertir esta situación proponemos un cambio radical de enfoque: Promover la iniciativa de todos los ciudadanos a fin de desarrollar una sociedad civil libre y responsable, confiar en ésta para la solución de los llamados problemas sociales y definir para el Estado, en consecuencia, un papel diferente: el de generar y mantener las condiciones de todo tipo que se necesitan para que los ciudadanos, por sí mismos, encuentren salida a las dificultades por las que atraviesan. Para ello es preciso que se refuerce y mejore el ordenamiento legal, que se garantice una adecuada protección a la vida y a la propiedad, que se reduzcan las trabas a la actividad productiva y que los servicios básicos estén efectivamente al alcance de quienes quieren trabajar.

El Estado no está en condiciones de resolver, mediante sus acciones, el problema de la pobreza; pero al menos debiera exigírsele que no perjudique aún más la situación de los sectores de menores ingresos:

ninguna transferencia directa, ningún ambicioso programa de inversiones o de gastos sociales puede compensar a la población más pobre -perteneciente en su mayoría, por razones obvias, al sector informal- de los efectos devastadores de la inflación; ninguna iniciativa que acreciente el burocratismo o el manejo poco cuidadoso de los recursos puede revertir en mejores condiciones de vida para el venezolano. Lo que necesitan los pobres, antes que nada, es que los dejen trabajar en paz para salir de la pobreza, es disponer de la infraestructura de servicios y de facilidades para generar riqueza, es encontrar la forma de capacitarse, de adquirir los conocimientos y las destrezas que les permitan producir y elevar su productividad. Dice un antiguo proverbio chino que mejor que regalarle un pescado a un hombre es enseñarle a pescar: hasta ahora la burocracia ha regalado a los pobres pescados pequeños, en dudoso estado de conservación, pero no ha podido enseñar a nadie, por supuesto, lo que ella misma nunca ha aprendido a hacer.

Una política social constructiva, por lo tanto, debe abandonar los vanos intentos de "redistribuir la riqueza" que a todos empobrecen -menos a los propios grupos que efectúan la redistribución- sin olvidar que su papel fundamental es crear las condiciones para que los destinatarios de la misma actúen libremente. Debe concentrarse, específicamente, en los siguientes puntos:

1.- Lograr una adecuada prestación de los servicios básicos. Sin servicios suficientes y operativos es imposible pensar en un aumento de la productividad, clave para todo incremento de los niveles de vida. Ello implica privatizar, bajo las diferentes opciones que existen al respecto, gran parte de los servicios de salud e infraestructura -vialidad, comunicaciones, agua potable y electricidad- que pueden manejarse más eficientemente desde el sector privado; tal objetivo implica asumir tareas de coordinación, promoción o mantenimiento que, según los casos, pueden dejarse al sector público, y concentrar la acción del Estado en la medicina preventiva y el saneamiento ambiental, áreas donde se ha producido un evidente retroceso con respecto a la década de los sesenta.

2.- Reconsiderar el actual esquema de la seguridad social para que los afiliados tengan el auténtico derecho a escoger las modalidades que más los favorezcan. La privatización del sistema de pensiones y jubilaciones y de los servicios de atención médica debe ser plenamente considerada, estimulando así la competencia, que siempre beneficia en definitiva a los usuarios.

3.- Promover una política educativa que, en conjunción con el sector privado, se concentre en la capacitación para el trabajo y en la incorporación de los jóvenes al mercado laboral.

4.- Estimular los programas e iniciativas que -como los Hogares de Cuidado Diario- mejoran de hecho la calidad de vida de la población trabajadora.

5.- Incrementar la seguridad de las personas, garantizándola efectivamente a todos los ciudadanos. Sin seguridad para trabajar y para mantener el fruto del esfuerzo personal resulta ilusorio toda promoción del desarrollo.

6.- Revisar la normativa legal para evitar las restricciones y reglamentaciones que incrementan la magnitud del sector informal; una simplificación de procedimientos administrativos y una reducción de los controles favorecerá, antes que nada, a los nuevos empresarios, en especial los del sector informal, que no están en condiciones de pagar los costos de incorporarse al sector formal de la economía.

7.- Reducir o eliminar, según las circunstancias, los programas de transferencias directas de bienes y dinero, haciendo explícito, en todo caso, su carácter **específico y transitorio**.

8.- Crear las bases necesarias para que la sociedad civil y el concepto de ciudadano libre y responsable adquiriera raíces sólidas en cada uno de los miembros de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ALBEDA, Will, et al. *The Future of Welfare State*, Press Univ. Europeennes, Maastricht, 1986.

BACKGROUND, The Heritage Foundation publ., Washington D.C., varios números.

BAEZA, Sergio, comp., *Análisis de la Previsión en Chile*, Ed. por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1986.

BAPTISTA, Asdrúbal, "Auge y Miseria de los Salarios: Venezuela 1950-1990", en *Economía Hoy*, Caracas, 4 de febrero de 1991, pp. 8 y 9.

BEVERIDGE, Williams, *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*, México, 1946.

BCV (Banco Central de Venezuela), *Anuario de Series Estadísticas*, Caracas, 1983.

BUCHANAN, James M., y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Univ. of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

BUTLER, Stuart M., y Edmund F. Hailsmaier, "A National Health System for America", en *Critical Issues*, The Heritage Foundation, Washington D.C., 1982.

de SOTO, Hernando, *El Otro Sendero, La Revolución Informal*, en colaboración con E. Ghersi y M. Ghibellini, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1987.

DENTON, James S., Ed., *Welfare Reform. Consensus or Conflict?*, Foreword by Daniel P. Moynihan, University Press of America, Lanham, 1988.

El Nacional, Caracas, varios números.

El Universal, Caracas, varios números.

FERRARA, Peter S., *Social Security: The Inherent Contradiction*, Cato Institute, Washington D.C., 1980.

- FERRARA, Peter S., "Social Security Reform: The Family Plan", in *Critical Issues*, publicado por The Heritage Foundation, Washington D.C., 1982.
- GLAZER, Nathan, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1988.
- GOMEZ, Emeterio y Carlos Sabino, "Repercusiones Sociopolíticas del Programa de Ajustes" en, *El Diario de Caracas*, varios números, 1989.
- GOODMAN, John C., Gary Robbins y Aldona Robbins, "Mandating Health Insurance", publ. por el National Center for Policy Analysis (NCPA), Dallas, 1989.
- HAYEK, Friedrich A., *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, en *The Collected Works of Friedrich August Hayek*, Vol. I, Routledge publ., London, 1988.
- HAYEK, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*, Alianza Ed., Madrid, 1972.
- JONES, Howard, *Social Welfare in Third World Development*, Macmillan publ., London, 1990.
- KAMERMAN, Sheila B. and Alfred J.Kahn, eds., *Privatization and the Welfare State*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1989.
- KORNBLITH, Miriam y Thais Maingón, *Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980*, Ed. por la UCV, Caracas, 1985.
- MARQUEZ, Gustavo, "The Recent Evolution of Public Expenditure in Education, Health and Housing in Venezuela", multigr., IESA, Caracas, s/d.
- OCEI (Oficina Central de Estadística e Informática), *Indicadores de la Fuerza de Trabajo*, varios números, Caracas.
- PAGUE, Karl-Heinz, "Does Europe's Common Market Need a `Social Dimension'?", The Mount Pelerin Society, multigr., Munich, 1990.
- POLICY REVIEW*, publ. por The Heritage Foundation, Washington D.C., varios números.
- POPPER, Karl R., *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Ed. Orbis, Barcelona, 1984.
- REPUBLICA DE VENEZUELA, *Ley del Seguro Social*, Imprenta Nacional, Caracas, 1966.
- REVELLO, Waldo, "Sector Salud: ¿Crisis o Continuidad?", en revista *APUCV*, Caracas, Año 10, número 60, Mayo-julio de 1989.
- ROBERTSON A. Haeworth, *The Coming Revolution in Social Security*, Reston publ., Reston, 1981.
- ROGERS, Helen P., *Social Security. An Idea Whose Time has Passed*, Wellington publ., Carmel, Ca., 1985.

ROTH, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, publicado por The World Bank, Oxford Univ. Press, 1987.

SABINO, Carlos A., *Empleo y Gasto Público en Venezuela*, Ed. Panapo, Caracas, 1988.

THE WASHINGTON POST, varios números, 1990.

THORNE, Raymond P., "Paying People not to work: The Unemployment Compensation System", *NCPA* (National Center for Policy Analysis) *Policy Report No. 133*, Dallas, July 1988.

UZCATEGUI, Rafael, *Seguridad Social*, Ed. por la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1990.

WAGNER, Richard E., *To Promote the General Welfare*, Public. por The Pacific Research Institute, San Francisco, 1989.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Los tres estudios de caso se realizaron sobre la base de entrevistas no estructuradas a funcionarios públicos y usuarios de los programas, consultas a órganos de prensa y a documentos oficiales. Entre estos últimos cabe citar, principalmente, a los siguientes:

Comisión para el Programa Nacional de la Beca Salario, "Metas, Organigrama y Procedimientos para 1990", Caracas, enero 1990.

----- "Listados de Beneficiarios Segundo y Tercer Trimestre de 1990", Caracas, septiembre de 1990.

----- "Instructivos de Operación", Caracas, sin fecha.

----- "Modelo Contrato INCE-Becario-Empresa", Caracas, sin fecha.

COPRE (Comisión para la Reforma del Estado), "Informe de la Comisión COPRE-FEDECAMARAS-CTV sobre Programa Nacional Beca-Salario", Caracas, 1990.

CORDIPLAN, "VI Plan de la Nación", Caracas.

----- "Informe Social No. 3", Caracas, 1986.

FUNDACOMUN, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, "Síntesis Informativa y Proyecciones de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN)", Caracas, 1991.

----- "Segundo Inventario Nacional de Barrios", Caracas, 1986.

----- "Diagnóstico Participativo", Caracas, 1990.

----- "Los Planes Integrales, una Experiencia de Participación Popular en Venezuela", Caracas, 1984.

FUNDACREDESA, "El Proceso Educativo Venezolano. Visión del Proyecto Venezuela", Caracas, junio de 1989.

----- "Tendencias del Consumo Alimenticio en el Area Metropolitana de Caracas y en los Estados Falcón y Trujillo", Caracas, abril de 1990.

GACETA OFICIAL de la República de Venezuela, varios números.

MENDEZ, María Cristina de, "Perfiles Sociales, Culturales y Económicos del Venezolano, FUNDACREDESA, Caracas, 1990.

Ministerio de Educación, "Memoria y Cuenta 1988", Caracas.

Ministerio de la Familia, "Niveles de Pobreza. Opciones y Niveles Calculados bajo la Combinación de Siete Indicadores", Caracas.

Ministerio del Trabajo, "Evaluación del Programa Nacional Beca-salario. Enero-Marzo 1987", Caracas, abril 1987.

----- "Informe General del Programa Nacional Beca-Salario. Enero-Septiembre 1987", Caracas, noviembre 1987.

----- "Consideraciones Generales Sobre la Conveniencia de Asignar Responsabilidades en la Administración del Programa Nacional Beca-Salario del Ministerio del Trabajo", Caracas, agosto de 1990.

Oficina Nacional de Estadística e Informática (OCEI), DIASPER, Caracas, varios números.

----- "Indicadores de la Fuerza de Trabajo", Caracas, varios números.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo 1919-1984. Recomendación 136 sobre los Programas Especiales de Empleo y de Formación para los Jóvenes con Miras al Desarrollo", Ginebra, 1984.