

Políticas Sociales y Reformas en América Latina

Carlos Sabino

1. El proceso de reformas

Casi todos los países latinoamericanos realizaron, en las últimas dos décadas, un conjunto importante de reformas que cambiaron en buena medida la fisonomía de sus sociedades, modificaron el papel del estado e impusieron un viraje -sin duda significativo- en lo que se suele llamar el modelo de desarrollo.

Las reformas, muy variadas en su contenido, abarcaron desde medidas inmediatas para disminuir el déficit fiscal hasta reformas de largo alcance, como por ejemplo la de la seguridad social. Para comprender mejor este proceso, que ha tenido diferentes ritmos e intensidades en cada una de las naciones y que en cada caso llevó a la aplicación de un conjunto específico de reformas, se ha intentado organizarlo separando las acciones emprendidas según su tipo, objetivos y proyección. Se ha hablado así de "políticas de ajuste económico", por una parte, para hacer referencia a medidas de corte instrumental y de corto plazo tomadas casi siempre en situaciones de crisis, y "de reformas estructurales" -por otro lado- para distinguir "medidas profundas y de vasto alcance que exceden lo estrictamente coyuntural, afectan a la estructura, a las instituciones básicas del sistema económico y al largo plazo". Muchos analistas hemos trabajado también en la misma perspectiva, haciendo énfasis en la diferencia entre lo coyuntural y lo estructural o entre el corto y el largo plazo. La terminología que se ha adoptado de un modo más general, sin embargo, suele referirse más bien a la diferencia entre reformas de *primera* y *de segunda generación*. Si bien esta distinción se asemeja bastante a las anteriormente mencionadas y posee además la ventaja de resultar sencilla y directa, encubre -como toda denominación simplificada- algunas diferencias importantes que pueden dar por resultado ciertas confusiones a la hora de clasificar y comprender las reformas emprendidas.

La ventaja de hablar de reformas estructurales o de largo plazo es que tales términos implican que de algún modo existe algún modelo "de llegada" para las reformas que se emprenden, que hay una meta para cada reforma que trasciende la solución inmediata de un problema coyuntural. Eso permite comprender mejor, incluso, el sentido de las

medidas específicas que se han tomado en cada caso concreto. Así, por ejemplo, la privatización de una determinada empresa puede ser coyuntural, si se realiza exclusivamente con fines fiscalistas, o estructural y de largo plazo, si con ello se intenta modificar el balance entre lo público y lo privado dentro de una sociedad. En el primer caso lo más importante, para el gobierno que privatiza, será obtener de inmediato la mayor suma de recursos posibles, para lo cual será usual que se reserven privilegios monopólicas que favorezcan al comprador privado; en el segundo caso, en cambio, el objetivo será difundir lo más posible la propiedad, activar el mercado de valores y promover la competencia. Las privatizaciones, por lo tanto, no pertenecerán por sí mismas a la primera o a la segunda generación sino que deberían considerarse como medidas coyunturales o estructurales de acuerdo a la forma en que se hayan realizado.

2. Lo social y el proceso de reformas

La conceptualización anterior nos resulta especialmente útil cuando nos acercamos al estudio de ciertos problemas sociales que se han presentado en el curso de los procesos de reforma y, de un modo más general, para evaluar las políticas y las reformas que más directamente inciden sobre el área de lo social.

En sus versiones más críticas, los procesos de reforma latinoamericanos se han presentado como cambios traumáticos que hubiesen empobrecido a gran parte de la población, aumentado la desigualdad en los ingresos y provocado un incremento global del desempleo. No hay duda de que en algunos de estos procesos se presentaron, especialmente al inicio, fuertes costos sociales que afectaron severamente a amplias capas de la población. Pero, al extender esta visión crítica a todo el proceso y todas las reformas, sin matices ni especificaciones, lo que se ha hecho es construir un mito que descalifica e impide percibir las mejoras logradas y que, en todo caso, no coincide con los datos que se han ido acumulando a lo largo ya de suficiente tiempo. Porque un balance general de los fenómenos que venimos estudiando muestra, más allá de toda duda, que son precisamente los países que **no** han desarrollado en firme las reformas - como Ecuador o Venezuela- los que hoy presentan el peor balance en lo que respecta a la mayoría de los indicadores sociales y que, en cambio, a pesar de algunas deficiencias, en todos los otros casos se constata un resultado claramente positivo.

Esta conclusión se aprecia con mayor claridad si procedemos a realizar el análisis tomando en cuenta dos elementales, aunque decisivas, recomendaciones metodológicas. Si deseamos evaluar el impacto de las reformas sobre diversos indicadores sociales sólo tiene sentido utilizar un método "antes-después" (que se corresponde a un diseño de tipo cuasi experimental, muy usado en historia) y no tomar cifras agregadas que confunden en su sumatoria países que han hecho y que no han hecho reformas. Dicho de otro modo, el impacto de las reformas en Chile o Bolivia, por ejemplo, sólo puede ser estudiado si tomamos en cuenta cifras de pobreza o de mortalidad infantil de esos países correspondientes a un período anterior y a otro claramente posterior a las reformas realizadas. Los guarismos que se refieren a toda

América Latina, en cambio, sintetizan desempeños nacionales muy diferentes que corresponden, como es obvio, a políticas también distintas aplicadas en cada uno de los estados que componen ese agregado. Si no se toma en cuenta la fecha en que comienzan los ajustes y se utilizan datos globales sin mayor discriminación se puede confundir, con mucha facilidad, los costos que provienen en sí de los ajustes con la situación previa de deterioro y crisis -producto del modelo anterior- ante cuya emergencia precisamente se realizaron los ajustes.

La segunda recomendación, también muy sencilla sin duda, es recordar que cualquier cambio se produce a muy diferentes ritmos según se trate de un fenómeno fiscal, económico o social. Adecuadas medidas de ajuste pueden producir, casi de inmediato, una modificación perceptible en variables como la inflación, el monto del déficit fiscal o el crecimiento económico: son innumerables los datos que confirman esta afirmación, como por ejemplo el descenso en la inflación argentina o boliviana inmediatamente después de cada uno de esos ajustes. Pero los llamados cambios sociales necesitan de por sí mucho más tiempo. Es casi imposible observar transiciones bruscas en la tasa de mortalidad infantil o en la distribución de los ingresos, por más que los países objeto de estudio hayan sufrido, en el período estudiado, significativas modificaciones en sus políticas económicas y sociales.

Hecha esta indispensable acotación metodológica podemos pasar ahora a analizar, con cierto detalle, algunos de los problemas sustantivos que se refieren al impacto social de las medidas de ajuste. Para ello es imprescindible partir de una breve conceptualización de lo que era la política social en la época anterior a las reformas.

Muchas de las acciones económicas que se tomaron en dicho período tenían por objetivo producir efectos sociales y políticos de corto plazo, desplegando un estilo político que hoy suele denominarse como populista. Se imponían así aranceles destinados a proteger ciertas industrias locales y productores agrícolas, controles de precios y subsidios indirectos que reducían aparentemente el costo de vida de los consumidores más pobres, aumentos de salarios por decreto que se encaminaban a la misma dirección y, en general, un tipo de política económica fuertemente intervencionista que producía a veces los deseados resultados en el muy corto plazo pero que -inevitablemente- iba creando distorsiones cada vez mayores en el proceso económico global de asignación de recursos. Al retraso tecnológico que produjo el proteccionismo y que redundó en una industria ineficiente que terminó por reducir el ingreso real de los consumidores debemos agregar el peso enorme que fueron adquiriendo los subsidios (y las empresas en manos del estado) en presupuestos públicos sumamente deficitarios que promovieron una inflación crónica y -en muchos países- episodios de hiperinflación.

Los ajustes fiscales más inmediatos se caracterizaron por eliminar gran parte de los mencionados subsidios, reformar el sistema impositivo y realizar privatizaciones en las áreas y las empresas más críticas. El golpe sobre el nivel de vida de la población fue,

por lo mismo, inmediato: al volver infinidad de bienes y servicios a su precio de mercado aparecieron bruscamente todas las ineficiencias acumuladas en la etapa anterior, se disparó en ocasiones la inflación "represada" por el control de cambios y, en general, se produjo un descenso apreciable en los ingresos reales. Pero estos problemas, es bueno recordarlo, no fueron de ningún modo efectos permanentes de las políticas aplicadas sino apenas el necesario *shock*, inevitable cuando se produce lo que es justo llamar "el regreso a la realidad".

3. Políticas sociales de corto plazo

Lo que se intentó hacer para paliar los efectos de estos *shocks* no fue mucho, ni muy significativo, al menos en el primer momento. Eliminados los subsidios indirectos como mecanismo básico de aquello que -en un sentido muy amplio- podríamos llamar política social, sólo dos alternativas de fondo se abrieron a quienes intentaban diseñar nuevas políticas: la de los subsidios directos y la de la inversión social. Los conocidos subsidios indirectos, justamente criticados por las distorsiones en la economía que habían producido y los déficit fiscales que generaron, se habían desacreditado casi por completo en casi todos los países de la región.

Durante algunos pocos años prevaleció, en varios países, una tendencia a valorizar los subsidios directos -que algunos llegaron a presentar casi como una panacea- como herramienta eficaz para amortiguar el *shock* producido por los ajustes. El razonamiento era simple, aunque tenía indudables debilidades: lo mejor era transferir parte de los ingresos públicos a las personas en condiciones de pobreza extrema para disminuir el impacto social de las medidas tomadas, reactivar una demanda afectada por las políticas deflacionarias y disminuir las tensiones sociales que, llegado el caso, podían afectar la viabilidad misma del sistema democrático. Si bien el Chile de las primeras reformas había ensayado mecanismos de este tipo con relativo éxito, especialmente en materia de desempleo y de educación, las experiencias posteriores, entre las que destaca la venezolana, mostraron que los subsidios directos sólo podían tener cierta efectividad si se cumplían algunas condiciones, que por lo general no se encontraban presentes:

- ◆ Debían ser focalizados, definiendo con claridad poblaciones objetivo que realmente pudieran cambiar su situación por el mero hecho de recibir ayudas en efectivo o en bonos.
- ◆ Convenía que se orientaran directamente hacia la resolución de problemas determinados: no es lo mismo entregar un bono o *voucher* para que sea usado en el sistema educativo, por ejemplo, que dar ayudas en dinero efectivo que pueden dirigirse a la satisfacción de cualquier necesidad.
- ◆ Debían tener un alcance temporal bien preciso, de modo que no se los tomara como dádivas a la que una población determinada tuviera derecho de por sí, sino como ayudas coyunturales para paliar una situación también coyuntural.
- ◆ Tenían que ser manejados y controlados adecuadamente, para evitar generalizados

casos de corrupción o de ineficiencia y, en general, para que no derivasen en la ampliación indiscriminada de la burocracia estatal.

Como casi ninguna de estas condiciones se cumplió en los casos conocidos los resultados de estos programas fueron en general bastante pobres: en algunos casos resultaron quizás eficaces paliativos pero, por cierto, no lograron revertir ninguna situación estructural. El hecho mismo de su tardía aplicación en relación al *shock* de los ajustes es significativo en cuanto a señalar que en realidad no fueron imprescindibles: las poblaciones soportaron con bastante estoicismo la etapa inicial y más dura de las reformas a pesar de ciertas protestas de envergadura (como en los casos boliviano y venezolano) y la implementación posterior de los subsidios directos no sirvió tampoco para reportar dividendos políticos a quienes los pusieron en práctica (como en el mismo caso venezolano). En realidad puede decirse que estas ayudas, cuando no cumplieron - o no cumplen- con las condiciones apuntadas, se convirtieron en una pesada rémora sobre el presupuesto estatal y en un elemento favorecedor de la dependencia de las personas respecto al estado. *Este último punto es decisivo en nuestro análisis pues dicha dependencia refuerza, precisamente, uno de los peores elementos de las políticas populistas que fueron parte del modelo que llevó a la crisis y que, por lo tanto, se procuraba dejar atrás con las reformas.*

4. Políticas sociales de más largo plazo

Decíamos al comienzo que, para un mismo problema, se habían ensayado en la región políticas más o menos coyunturales o estructurales. Varios gobiernos, como los de México, Bolivia, Perú y algunos países centroamericanos, han tratado de enfocar su política social buscando resolver problemas de más largo plazo. El concepto de inversión social, cuyo uso se difundió en Latinoamérica en la última década, sirvió para indicar una acción pública centrada en obras de infraestructura, ampliación del capital humano y mejoramiento de la salud que tendría por fin ayudar a las personas menos favorecidas a resolver -por sí mismas, o al menos con una buena medida de autonomía- los problemas que ellas mismas definían como importantes para poder salir de la pobreza.

La idea, en principio, tiene mucho más sentido que cualquier política de subsidios que se pueda concebir. Si las reformas tenían que revertir una estructura económica que, por su inclinación populista y estatista, había entorpecido el desarrollo y llevado incluso a una más desigual distribución de la riqueza -como es palmario en el caso de Brasil, por ejemplo- la acción reformista del estado debía acompañar las reformas con un impulso especial destinado a favorecer las condiciones de desarrollo de los sectores más pobres para que estos alcanzaran las oportunidades de las que, de hecho, habían sido excluidos. Debe tenerse en cuenta que una apertura hacia el mercado produce por lo general un crecimiento económico y, en consecuencia, un aumento de los ingresos medios de la población, pero que este aumento no se reparte, de ningún modo, uniformemente entre todos. Hay perdedores y ganadores, como suele decirse, personas

y grupos que se ven afectados de un modo muy disímil por el levantamiento de la anterior estructura basada en el proteccionismo y los subsidios.

Son normalmente las personas más emprendedoras y las que tienen una educación que las habilita para colocarse mejor en el mercado las que se benefician de un modo más inmediato con cualquier liberalización. En cambio, aquéllos que más han estado acostumbrados a las dádivas y la protección del estado o que necesitan, de una u otra manera, mayor protección frente a eventos que no pueden controlar, son quienes más se perjudican o pueden resultar afectados: empleados públicos, trabajadores de las empresas estatales, empleados de empresas que son privilegiadas con la protección de aranceles o resguardos monopólicos, personas de escasa o nula educación y pensionados y jubilados de los sistemas públicos suelen ser quienes más sufren. Al desarticularse la antigua estructura estas personas y grupos quedan desprotegidos, con serias dificultades para competir, y entonces experimentan un retraso en sus ingresos y una incapacidad para adaptarse a la nueva situación que se va creando.

Las soluciones a este problema no son simples ni pueden buscarse en un retorno al pasado que empobrecería aún más a estos sectores y a la población en general: los casos de Venezuela y Ecuador son ilustrativos en cuanto muestran que la paralización y la reversión de las reformas producen una disminución real de ingresos, inflación, mayores ineficiencias del estado y una situación que bordea constantemente con la crisis económica, y hasta política y social. Tampoco puede imaginarse, con cierta simplicidad, que basta encontrar una o dos medidas bien pensadas para compensar y resolver dificultades que son por sí mismas estructurales y que están enraizadas en prácticas y modelos de acción de extendidos antecedentes históricos. No obstante se ha acumulado ya suficiente experiencia como para que, a esta altura, se puedan hacer algunos análisis y esbozar ciertos lineamientos de las políticas públicas que pueden incidir favorablemente sobre tan compleja situación.

5. Las reformas del mercado de trabajo y de la seguridad social

En el problema del **desempleo** parece manifestarse, con peculiar intensidad, esa desigual repercusión de las reformas que acabamos de mencionar. Es como si las nuevas economías, más abiertas, fuesen incapaces de absorber un segmento importante del mercado de trabajo, especialmente cuando se elimina la posibilidad de manipulación de los tipos de cambio y, por lo tanto, de soluciones que en última instancia dependen de la existencia de una continua inflación. Vedada la posibilidad de manipulaciones monetarias y cambiarias que llevarían de regreso a una situación de crisis, y no pudiéndose tampoco acudir al expediente de una ampliación desordenada del empleo público -que en otras épocas sirvió como válvula de escape que encubría el desempleo- la solución parece pasar, a primera vista, por un esfuerzo educativo focalizado en el llamado reciclaje de la mano de obra, así como en la generación de incentivos a las empresas para que aumenten su nómina de trabajadores. Este enfoque, que en un primer análisis pudiera considerarse como el más lógico, presenta sin

embargo fallas de conceptualización y de aplicación tan serias que impiden que podamos considerarlo como una verdadera solución.

Las reformas, como ya se lo ha señalado oportunamente, más que producir desempleo han puesto al descubierto la precaria situación de un mercado de trabajo donde una buena parte de la ocupación provenía de las infladas nóminas estatales o del recalentamiento de las economías propio de largos períodos inflacionarios. Cuando estas situaciones desaparecen, o ya no tienen la importancia que tuvieron en otras épocas, resulta difícil mantener altas tasas de empleo, especialmente durante los períodos en que se producen detenciones o desaceleraciones del crecimiento. Lo que revelan entonces las cifras de desempleo, más que un problema de capacitación, es la existencia de un mercado laboral todavía muy distorsionado y de una economía que, en general, no puede aumentar su eficiencia con la celeridad requerida.

Es típica la existencia en Latinoamérica de un mercado laboral segmentado en dos fracciones muy diferentes: la *formal*, protegida por la legislación del trabajo, cubierta por los fondos públicos de seguridad social y receptora hasta de aumentos generales de salarios que se dan por decreto, y la *informal*, en la que se carece casi absolutamente de protección oficial hacia el trabajador. Las exigencias que impone a las empresas del sector formal la legislación existente, exageradas para las condiciones medias de productividad prevalecientes, hacen que éstas terminen por utilizar menos mano de obra que la que emplearían en una situación de mayor libertad de contratación. Eso expande al sector informal y crea mayores tasas de desempleo abierto, porque la economía se ve obligada así a remunerar a la mano de obra que efectivamente ocupa con un nivel más alto de salarios que el que corresponde a la productividad que tienen los trabajadores. Se alcanza así, implícitamente, una mejor situación para una fracción de la mano de obra pero sólo porque se paga el precio de excluir a otra parte de ésta del mercado formal, condenándola entonces a una peor situación que la que tendría en un mercado desregulado. Es cierto que son las personas con menos habilidades y formación para el trabajo las que se resienten de este peculiar *trade-off*, pero los orígenes del problema cancelan cualquier posibilidad de solucionarlo por la vía de un incrementado esfuerzo educativo: ante un mercado que no puede emplear más que una parte de la oferta disponible siempre habrá una fracción de asalariados que no alcanzarán conseguir trabajo, cualquiera sea el nivel de capacitación que estos posean. Un mayor nivel de educación general puede hacer que una parte de los egresados termine manejando taxis o haciendo ventas informales, pero no puede evitar que se mantenga el sector informal si no se producen los correctivos adecuados.

La solución pasa, nos parece obvio, por un proceso de desregulación y de reforma laboral que pueda ir acercando efectivamente ambos segmentos del mercado, reduciendo los privilegios de algunos a medida que se incorporan a un sector formal menos regulado las personas que actualmente quedan excluidas del mismo. Pero la puesta en práctica de esta alternativa no es nada fácil: a ella se oponen -a veces muy activamente- los sindicatos y muchos de los trabajadores del sector formal, y hasta una

opinión pública que raramente está en condiciones de captar con claridad que disminuir la inflexibilidad del mercado laboral no tiene por fin aumentar la "explotación" de los trabajadores sino dar iguales oportunidades para que todos puedan obtener un puesto de trabajo. La actual experiencia española muestra sin embargo que, si logran disminuirse las resistencias al cambio, pueden obtenerse resultados asombrosamente positivos en el curso de muy poco tiempo, incluso con medidas que de ninguna manera pueden calificarse como drásticas.

Por eso en este sentido es sumamente importante el diseño de una política de reformas graduales, pero firme y claramente encaminada, que además difunda pacientemente las causas del problema existente y trate de conseguir, en el más corto plazo posible, algunos resultados tangibles que sirvan para retroalimentar las reformas y aislar a los grupos recalcitrantes que se niegan de plano a negociar.

El segundo problema que trataremos, de no menor importancia social pero de relativamente más fácil solución, es el de la **seguridad social**. Los países latinoamericanos fueron construyendo, a lo largo de décadas, sistemas de seguridad social que se basaban en el llamado método de reparto y eran gestionados directamente a través del estado. Las supuestas ventajas de esas instituciones, que apelaban a las transferencias intergeneracionales y pretendían ser universales, integrales y solidarias, nunca fueron alcanzadas en la práctica: la seguridad social pública ha prestado protección efectiva a sólo una pequeña fracción de la población -no alcanzando siquiera al 50% de los trabajadores en la mayor parte de los casos-, los fondos han sido utilizados por el estado para proveer a otros gastos, se han desvalorizado aceleradamente con la inflación y han producido, por estas razones, magras pensiones para muy pocos, con lo que de verdad no han dado seguridad a la gente y han defraudado las expectativas, muy publicitadas, que en su momento se depositaron en el sistema.

La reforma chilena de 1980 atacó de raíz estos males creando en su lugar otro sistema que partía de una concepción radicalmente diferente y se fue constituyendo, con el tiempo, en un nuevo paradigma a estudiar: los nuevos fondos de pensiones están integrados por cuentas individuales, cuya titularidad posee el trabajador, que son manejadas por entidades privadas (las Administradoras de Fondos de Pensiones, o AFP) que los invierten para acrecentarlos y entregar -en su debido momento- pensiones mensuales o sumas globales a los beneficiarios. Después de dos décadas el sistema ha mostrado su robustez financiera y ha dado resultados francamente positivos a los afiliados. En el primer sentido puede apuntarse que las AFP manejan hoy un volumen de capital que equivale ,aproximadamente, a un tercio del PIB chileno, lo cual ha contribuido decisivamente al desarrollo sostenido del país; en el segundo sentido hay que apuntar que los fondos han obtenido una alta rentabilidad para los trabajadores, quienes así disponen hoy de atractivas sumas en sus cuentas personales y la perspectiva de obtener pensiones que les garantizan un futuro de razonable bienestar.

Claro está, en un sistema como este, las pensiones resultantes dependen estrechamente del monto que los beneficiarios hayan aportado a lo largo de los años. Si los depósitos han sido de escasa monta o de poca continuidad las pensiones, en consecuencia, serán también exiguas. Para casos como esos se ha previsto que el estado, a través de sus ingresos generales, compense a quienes se retiran contribuyendo con una suma que les garantice una pensión mínima. De lo cual se desprenden dos corolarios de importancia: el primero que es falso, como algunos sostienen, que en un sistema de fondos individuales no pueda haber solidaridad: ésta se da no entre generaciones sino a través de la acción pública y de la natural ventajas de escala que se obtienen en la colocación de los fondos. El segundo, bastante obvio para quien haya analizado los aspectos actuariales del problema, es que el sistema funciona cada vez mejor a medida que los ingresos de los trabajadores son mayores, pues la masa de capital que se acumula con el tiempo es más que proporcional al monto de los aportes. Esto indica, entonces, que los fondos privados serían poco relevantes para una población que vive en el límite de la subsistencia y tiene una escasa o nula capacidad de ahorro, en tanto que constituyen una solución muy atractiva cuando la productividad del trabajo aumenta y permite mayores ingresos reales.

La exitosa experiencia que mencionamos y el estado calamitoso en que se encontraban los sistema de seguro social en la mayoría de los países latinoamericanos fueron llevando a que, en varios de éstos, se realizaran reformas inspiradas en el modelo chileno, al punto que puede decirse que hoy son excepcionales los casos en que no se hayan hecho reformas -o no se las tenga previstas- al viejo sistema de reparto. Lamentablemente, y ya sea por exceso de prudencia o por la indudable presencia de intereses creados, en la mayoría de los casos las reformas han sido parciales o poco sistemáticas, con lo que las ventajas de un cambio de paradigma se han perdido en una buena medida. Sin embargo, y a pesar de tal limitación, no puede negarse que hoy nos encontramos en una situación radicalmente diferente de la que existía hace no más de una década.

La comparación entre los dos puntos mencionados -fragmentación del mercado laboral y reforma de la seguridad social- muestra al analista un singular resultado, en buena medida paradójico: quienes se oponen a la flexibilización del mercado de trabajo contribuyen a la fragmentación de la economía en dos sectores, formal e informal, pero adversan a la vez los fondos de pensiones por considerar que en ellos se pierde el principio de universalidad que proclamaba el viejo sistema. Parecería así que fuese más tolerable la existencia de una fractura profunda en dos mercados diferentes pero que no se pudiese aceptar, ni aún para obtener pensiones dignas, que unos trabajadores se retiren en mejores condiciones que otros. La incongruencia de estas críticas, entonces, es una clara señal de la oposición a veces irracional con que se ataca todo cambio a una legislación laboral y social que nos parece, más que obsoleta, francamente dañina para los más pobres.

6. Comentarios finales

Lo anterior muestra lo complejo que resulta llegar a proponer reformas que alcancen, en todas partes, un consenso suficientemente amplio. No sólo existen fuertes intereses creados en los sindicatos, la administración pública y las empresas, sino que además suele presentarse un clima de opinión que se apega con facilidad a las viejas fórmulas, desconfía profundamente de toda apertura al mercado y sigue anhelando, a pesar de las fuertes evidencias en su contra, una intervención del estado que más se percibe en términos míticos y cuasi religiosos que como una acción pública sujeta a inevitables limitaciones y que debería ser evaluada con rigurosidad y la mayor objetividad posible. Salvo ante la presencia de crisis terminales -como la de la hiperinflación o la de los seguros sociales- en el resto de los casos prevalece un clima de opinión que hace que las reformas, en especial en el campo de la acción social, hayan avanzado muy lentamente en América Latina, produciendo en consecuencia resultados que no han sido muy significativos. Esto es evidente no sólo en cuanto a las normas que rigen el mercado laboral, como acabamos de mostrar, sino muy particularmente en cuanto a los vetustos, ineficientes y críticos aparatos estatales dedicados a la educación y la salud, que por obvias razones de espacio no podremos examinar siquiera someramente en este artículo.

Las políticas de inversión social, mencionadas en un punto anterior, no alcanzan, por sí mismas, a revertir esta situación. Es obvio que la ampliación de la cobertura educativa o la apertura de vías de penetración rural puede modificar positivamente la situación de muchas personas, pero debe tenerse en cuenta que esta política es costosa, produce sólo resultados en el mediano o largo plazo y requiere de un adecuado funcionamiento de las instituciones estatales. La inversión social puede ser útil e importante, entonces, cuando se evalúa con atención cada proyecto, estudiando su factibilidad, costos y posibles beneficios, pero no es más que un elemento contribuyente que sólo produce resultados significativos cuando se lo inserta en un proceso de crecimiento económico sostenido.

No existen, en el ámbito de lo social, ni panaceas ni soluciones simples, que dejen contentos a todos y produzcan resultados brillantes en el corto plazo. Los cambios en los indicadores que describen lo social -un término demasiado amplio y difuso, en realidad, que se usa casi siempre sin mayor cuidado- son apenas el reflejo de cambios en los modos de vida, las relaciones y los problemas que enfrenta la gente. Pensar, por ejemplo, que un aumento de los gastos públicos basta para reducir la pobreza o para garantizar un sistema educativo de calidad es de una ingenuidad que no resiste el menor análisis y que se fundamenta en una visión errada, por lo simplista, de la sociedad en su conjunto. No debe perderse de vista que ésta es una trama compleja de interacciones que realizan millones de personas autónomas, con intereses específicos que cambian constantemente y que responden también de un modo subjetivo a las iniciativas que emprenden gobiernos e instituciones de todo tipo.

Gran parte de los llamados problemas sociales no son más que la consecuencia directa e inmediata de problemas económicos: la pobreza es esencialmente un

problema de ingresos reales y la falta de educación, salud y una adecuada provisión de bienes para la vejez sólo puede subsanarse en el entorno de economías que crecen y se desarrollan libremente y que nadie puede planificar más allá de algunos muy obvios elementos adjetivos. Pretender cambiar desde una política social del estado estas realidades de fondo es no sólo pueril sino en verdad, muchas veces, francamente contraproducente: hay políticas que imponen una carga tan pesada al aparato productivo que, en vez de proporcionar servicios básicos de mejor calidad o lograr una más nivelada distribución de la riqueza, terminan por producir estancamientos y crisis como los que padecimos en la región a lo largo de la década de los ochenta.

Por eso deseo concluir estas líneas con una reflexión general sobre el proceso de reformas: éstas han sido importantes, en verdad imprescindibles, como lo muestra a cabalidad la delicada situación que viven los países que han mantenido -a pesar de todo- las anteriores políticas. Pero las reformas realizadas, y que han sido muchas veces simples respuestas automáticas a situaciones de crisis coyunturales, no alcanzarán para mejorar sustancialmente la situación social de la región si no se continúan hacia otros ámbitos que ahora resultan cruciales: la flexibilización del mercado de trabajo, la reforma de la seguridad social, de la educación y de la salud, la difusión de la propiedad mediante una estructura abierta que permita una fácil entrada a los mercados y destierre todo sesgo monopolista. Estos elementos, junto con la transparencia en la gestión política y un sistema judicial confiable y eficiente, resultan hoy las asignaturas pendientes que es necesario aprobar para ir mejorando una situación social que todavía nos llama justamente a la preocupación.

Caracas, agosto de 2000