

## **Las políticas de ajuste estructural (PAE) en Venezuela: Rezago social y alternativas para combatir la pobreza**

*The structural adjustment policies in Venezuela:  
Social delay and alternatives against poverty*

**Alejandro Padrón\***

### **Resumen**

La situación de recurrentes desequilibrios macroeconómicos que ha vivido la economía Venezolana en las últimas dos décadas ha llevado a distintos gobiernos a la aplicación de programas de ajustes estructurales. Aunque en algunos momentos estos ajustes han tenido algún resultado positivo, al final terminan profundizándose las desigualdades en la distribución de la renta, no se controla eficientemente la inflación y se mantienen o se incrementan los niveles de desempleo. Todo esto pone en entredicho la eficacia de estos programas de ajuste. Tomando en consideración lo antes expuesto se puede deducir que las políticas de ajuste, de claro tinte neoliberal, han fracasado debido al desconocimiento que sea tenido de nuestra realidad socio-política y cultural. En este sentido, la política económica debe enrumbarse hacia vías alternas de desarrollo que estén en consonancia con nuestra realidad e idiosincrasia.

### **1. Introducción**

Las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) implementadas en Venezuela a partir de 1989, han sido insertadas fundamentalmente, para corregir desequilibrios macroeconómicos quedando rezagadas dentro de este contexto las políticas sociales.

A pesar de la recuperación que en un comienzo ha experimentado la economía venezolana, no obstante, en ella terminan profundizándose las diferencias sociales al crecer el número de excluidos del proceso

---

\* Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

productivo, así como, al cabo de algunos años, la tasa de inflación no ha podido ser controlada (45% proyectada para 1998); el nivel de desempleo se ha incrementado (14%); la economía informal es mucho más grande (superior al 50%) y la pobreza crítica ha alcanzado niveles alarmantes (alrededor del 40%). A pesar de estas claras evidencias, y pese a una preocupación surgida en los últimos años, inclusive por parte de organismos multilaterales como el BID y el FMI en relación a considerar seriamente los problemas sociales que surgen de la aplicación de las PAE; las políticas sociales en Venezuela constituyen aspectos complementarios o subsidiarios al cuerpo central de las PAE; en consecuencia, lo social pareciera quedar rezagado a un segundo plano.

El combate contra la pobreza no ha tenido éxito. El creciente número de excluidos en el país así lo corrobora. Desde este punto de vista, las PAE han sido un fracaso ya que en la aplicación de políticas neoliberales, ha jugado un rol muy importante el desconocimiento que se ha tenido de nuestra realidad socio-política y cultural. Se trata entonces, dentro de un ámbito de apertura más amplio, de buscar vías alternas de desarrollo que estén en consonancia con nuestra propia realidad e idiosincrasia, sin menoscabo de la necesidad en que se encuentra Venezuela, se debe afrontar un proceso de apertura que implique profundas transformaciones a nivel de lo público y lo privado, en donde lo petrolero continúa jugando un papel preponderante.

Mientras no haya en el país una política gubernamental, que implemente la convergencia entre políticas económicas y políticas sociales, no habrá un crecimiento y desarrollo sostenidos. Y se pondrán en peligro los esfuerzos y conquistas económicas que se hayan hecho hasta el momento (disminución del déficit fiscal, estabilización del tipo de cambio, entre otros aspectos). Ya que no es posible mantener en el tiempo a una macroeconomía sana con una sociedad enferma.

## **2. Las Políticas de Ajuste**

El camino seguido por Venezuela, inclusive antes de los problemas de la década de los 80, ya presentaba una economía con problemas de estancamiento (Williamson, 1990) y marcaba la senda para que el gobierno venezolano se abocara a una política de ajuste.

Venezuela implementa una drástica política de ajuste desde 1989, cuyo objetivo fundamental era restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos y evitar, en el corto plazo, un proceso hiperinflacionario e, igualmente, iniciar una reforma estructural del sector público.

La situación de la economía venezolana el año de 1989, parecía propicia para la implementación del mencionado ajuste: crisis fiscal y desbalance del sector externo, ambos elementos relacionados con la crisis del mercado petrolero de la década de los ochenta<sup>1</sup>, ya que Venezuela tiene una alta vulnerabilidad, por su dependencia petrolera, ante los vaivenes de ese mercado. A todo esto hay que agregar un factor político de importancia, el agotamiento del modelo político de la democracia, fundado en un pacto<sup>2</sup> que ya había dejado de funcionar creando una crisis de legitimidad al mencionado modelo.

### **2.1 El inicio de una nueva política**

El programa de Ajuste emprendido en 1989 tuvo que hacer frente a una emergencia en las cuentas macroeconómicas del país, que tomaba la forma convencional de la crisis fiscal y un nivel muy bajo de reservas operativas (Navarro y Rigobon, 1993).

Ante esta situación la política de ajuste consistió en una apertura comercial acompañada de la reducción de las tasas de interés, eliminación de los subsidios, la unificación y liberación cambiaria y la desregulación parcial del sistema de precios.

Los resultados del programa de ajuste en Venezuela fueron parciales. Hubo una reducción del desempleo y un incremento de los salarios reales, se recuperaron las reservas internacionales y se logró inicialmente un crecimiento sostenido. Sin embargo, el desequilibrio

fiscal persistió y la inflación no pudo ser erradicada, paralización del proceso de reestructuración del Estado y estancamiento del proceso de descentralización. Se incubó el deterioro del sistema financiero debido a la tendencia creciente de las tasas de interés reales, y no se pudo lograr el crecimiento esperado, ya que éste

...se fundamentó en sectores que tenían escaso impacto sobre la mejora de la distribución de la renta y su carácter inflacionario contribuyó a deteriorar el nivel de vida de los sectores de bajos ingresos (Nóbrega, 1995:209).

Por otra parte, el crecimiento económico se basó en una política fiscal expansiva fundamentada en el aumento de ingresos transitorios. A todo esto hay que agregar la deficiencia en la aplicación de los programas sociales compensatorios,<sup>3</sup>

...la transición hacia una política social de mayor visión estratégica fue impedida por la parálisis de las reformas en el sector educación y en el sector salud, y estuvo sometida a presiones políticas extremadamente fuertes” (Navarro y Rigobón, 1993:317).

## **2.2 La macroeconomía y otras realidades**

Como puede observarse, el programa de ajuste tuvo un objetivo común: poner orden en el ámbito económico. Sin embargo, merece destacarse un hecho no medible por la economía y más circunscrito al campo de la sociología y de las ciencias políticas, que pudo ser considerado como un escenario posible, y que terminó afectando el programa en cuestión. Este aspecto tiene que ver con las expectativas que se generaron en la clase media y estratos de menores ingresos en Venezuela, que venían de una crisis acentuada en el período del presidente Lusinchi (1984-89) y tenían la firme convicción de lograr avances sustantivos en el segundo período de Carlos Andrés Pérez, ya que éste, en su primer mandato (1973-78), había gozado de una altísima renta petrolera, lo cual le daba una amplia base de legitimación, y había creado una opinión favorable

debido a la abundancia de dinero que permitió toda suerte de despilfarro y dilapidación de recursos.

Esa imagen aún estaba fresca. El pueblo en general, esperaba que el mismo gobernante que había distribuido masivamente la renta, lo volviera hacer en esta nueva oportunidad. Sin embargo, dos aspectos conspiraron contra la aplicación del programa de ajuste, no se contaba ya con abundancia de renta (ésta comenzó a declinar con el colapso petrolero de 1986), y se sobrestimó (por parte del gobierno) el amplio apoyo electoral que recibió el presidente Pérez (53% de los votos) lo cual llevó a pensar que tal respaldo toleraría un ajuste de esa naturaleza. Los resultados políticos y sociales están a la vista: el país vivió tres momentos críticos que pusieron en juego la cuestionada democracia. Por una parte, el 27 de febrero (27F) de 1989, que se tradujo en saqueos y disturbios urbanos nunca antes vistos y que costó la pérdida de muchas vidas (todavía no se sabe con exactitud el número de víctimas), el 4 de febrero (4F) de 1992 y el 27 de noviembre (27N) del mismo año, que fueron intentos de golpes de estado cuestionadores de la legitimidad del régimen democrático y que introdujo al país una profunda inseguridad social e inestabilidad política. Todos estos aspectos, que muy poco tienen que ver con la macroeconomía, pero sí con el sentido común y con el conocimiento de la idiosincrasia venezolana, permiten pensar que las medidas de políticas de ajuste tienen diferentes efectos dependiendo de las distintas realidades a las cuales le son aplicadas.

No era muy difícil prever que un pueblo como el venezolano (con una pasividad por décadas), que venía de una pérdida apreciable de su nivel de vida, y que esperaba con el nuevo gobierno una solución a sus problemas fundamentales (léase costo de la vida), y no la imposición de un ajuste tan severo, podría reaccionar de la manera como lo hizo. Fue evidente que no se evaluaron los costos y los beneficios de la política de ajuste. ¿No es esto un indicio como para reflexionar sobre la necesidad de que objetivos económicos y sociopolíticos tiendan necesariamente a converger? ¿Están las sociedades inexorablemente dominadas por un determinismo económico? ¿Es el mercado la plataforma que relanzará a las economías latinoamericanas hacia un crecimiento sostenido con

independencia de los aspectos sociales y políticos? Estas son algunas de las interrogantes por las que habría que pasearse a la hora de asumir cierto tipo de políticas.

### **2.3 La Agenda Venezuela**

Este programa de ajuste está constituido por un conjunto de políticas públicas, según lo expresado por el gobierno, destinadas a reducir la inflación, restaurar la confianza en la economía venezolana y echar las bases para un crecimiento económico sostenido que conlleve a la reducción de la pobreza dentro de un contexto de solidaridad y justicia social.

La situación actual de Venezuela ha obligado al gobierno de Rafael Caldera (1994-98), a continuar un programa de ajuste que es muy parecido al implementado por Carlos Andrés Pérez (1989-1993) en su segundo gobierno. Sólo que la situación de aquel entonces, era substancialmente diferente a la que se ha vivido en estos últimos años: inflación superior al 100% en el año 1996, mercado informal por encima del 50% de la fuerza de trabajo y desempleo en torno al 14%. Este panorama marca

... una diferencia substancial con la situación de 1989, cuando el país venía de una inflación promedio de 30 por ciento entre 1986 y 1988, un crecimiento promedio de 5 por ciento, 8 por ciento de desempleo promedio y 39 por ciento de informalidad. A finales de 1995, el PIB per cápita de Venezuela en términos reales era exactamente el mismo que en 1963, más de treinta años atrás” (García y Rodríguez, 1996, p. 5).

El pilar fundamental de este nuevo programa de ajuste, al igual que en todos los programas de este tipo es el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Se llega a un acuerdo con el FMI y el gobierno firma, en julio de 1996, el programa de estabilización llamado Agenda Venezuela que contempla las líneas maestras de políticas diseñadas atendiendo las exigencias del organismo multilateral. Los principales objetivos de la “Agenda Venezuela” son los siguientes:

1. Restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos
2. Reducción drástica de la inflación
3. Restaurar la confianza en la economía y en la moneda
4. Fortalecer la seguridad social
5. Fortalecer el sistema financiero
6. Relanzamiento del proceso de privatización
7. Profundizar las reformas estructurales en el sector público
8. Cancelar los atrasos de la deuda interna y externa
9. Echar las bases para un crecimiento económico sostenido
10. Reducción de los niveles de pobreza

Estos objetivos se conseguirían a través de tres políticas fundamentales: política fiscal, política monetaria y política cambiaria.

La política fiscal plantea serias restricciones en cuanto al endeudamiento neto del sector público y el de la administración central del gobierno. Así mismo se establece un cronograma de cancelación de los compromisos de deuda externa. Igualmente se imponía un severo ajuste fiscal a través del ingreso y el gasto del sector público. El ingreso se obtendría mediante la elevación de los impuestos, aumento del precio de la gasolina, aumento de las tarifas de los servicios públicos y un incremento de la contribución fiscal de PDVSA.

La política monetaria fija como metas la liberalización de las tasas de interés y la cancelación de la deuda al Banco Central de Venezuela.

La política cambiaria estaba dirigida a eliminar el control de cambios a partir del mes de abril de 1996. Y contemplaba una primera fase, donde la tasa de cambio se fijaría libremente por el mercado, y en una segunda fase, se estableció un sistema de bandas de flotación.

## **2.4 La economía real y medida complementarias**

El programa para la economía real estuvo centrado en la flexibilización concertada del control de precios, apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa, incremento de los fondos para financiar el sector agrícola, una ley de Política Habitacional y ajuste de las tarifas de los distintos servicios públicos.

La reducción del déficit fiscal fue atacada por medio del aumento del precio de la gasolina (2% del PIB), el Impuesto al Consumo Suntuario de las Ventas al por Mayor (16,5%), cancelación de los atrasos de la deuda externa, disminución de la evasión fiscal, aumento del aporte de Pdvsa (11% del PIB), creación del Fondo para el Rescate de la Deuda, entre otras medidas.

Como medida complementaria del programa de ajuste estructural se estableció un Programa de Compensación Social que consistía en un subsidio a los usuarios del transporte público, aumento de 100% de subsidio familiar, aumento de 100% del aporte de los jubilados y pensionados, diversificación del Programa Estratégico de Alimentos, suministro de Medicamentos a la Atención Primaria, suministro de materiales médico quirúrgicos y un programa para la generación de empleo juvenil.

Quizás valga la pena resaltar que los programas sociales dentro del ajuste siguen siendo aspectos “compensatorios” y “complementarios”. Parecieran no formar parte estructural del programa en su totalidad. Este es un aspecto que evidentemente conspira contra el éxito de esos programas. El factor humano resulta relegado de ese proceso en beneficio del factor económico. Sólo los objetivos económicos terminan siendo considerados racionales, lo cual no deja de ser un acto de arrogancia intelectual (Fukuyama, 1996). En los programas de ajuste macroeconómico, lo social es un aditamento de lo económico que termina reduciéndose a consideraciones de la pobreza extrema derivada ésta, de políticas intervencionistas del Estado (Vilas, 1995).

Por otra parte, dentro del programa de apertura económica se destaca la “Apertura Petrolera” que ha consistido, esencialmente, en abrir las puertas de la industria petrolera al capital extranjero y en, menor grado, al capital nacional, por incapacidad financiera de éste. Es decir, se ha concebido un programa orientado a terminar con el monopolio petrolero de la industria nacional en manos de Pdvsa (Petróleos de Venezuela S.A.).



## **2.5 Consideraciones para un balance global**

La política de ajuste ha puesto énfasis en el control de la inflación que aún cuando ha decrecido con respecto al año pasado (superior al 100% en 1996), sin embargo se estima que alcanzará un total acumulado para este año (1998) de un 45%, aproximadamente. Después de haberse logrado un incremento de reservas internacionales que alcanzó un monto superior a los US\$ 18 millardos, hoy las mismas han caído a unos US\$MM15 y se estima un déficit fiscal de 5% en relación al PIB. Por otro lado, pese a la puesta en práctica de ciertos programas sociales, los excluidos del sistema productivo han aumentado. El mercado informal supera el 50% de la población, la pobreza crítica está por encima del 40% y el nivel de desempleo se ubica alrededor de un 14% de la población activa<sup>4</sup>.

Como puede observarse, los beneficios del ajuste (más mercado, más libertad de elección, más racionalidad, etc.), no han podido llegar a la mayoría de la población. Se le intenta explicar y convencerla de la necesidad de ciertos sacrificios y costos que implica dicha política aduciéndose un futuro mejor. Sin embargo, este razonamiento lleva a "... desconocer nuestra cultura política y propiciar la violencia individual como vía para asegurar las condiciones básicas de vida" (Pulido, 1997, p. 19). Una vez más lo económico resulta ineficaz cuando se aplica aisladamente. De allí que la idea del crecimiento económico como un fin para resolver los problemas fundamentales de la sociedad en su conjunto, resulta una falacia. Si las políticas económicas no convergen con las políticas sociales, tomando en cuenta el contexto cultural en donde ellas se aplican, de nada valdrán los esfuerzos por un crecimiento estable y sostenido.

El crecimiento económico no es sólo eficiencia, competitividad, incentivos, sino que es parte del proceso político, social e ideológico, en donde la discusión y el diálogo de las elites, las organizaciones de la sociedad y el gobierno generan el consenso necesario para llegar a las grandes mayorías" (Pulido de B, 1997, p. 19).

La resistencia a la apertura económica ha sido grande porque aún prevalece la mentalidad rentística del venezolano, y fundamentalmente, la del empresario que se resiste a los cambios propuestos dada su tradición histórica de ser protegido y financiado por el Estado. El sector privado no está acostumbrado al riesgo, no tiene tradición de competencia. Su conducta idiosincrásica está emparentada con la política de subsidios y normas proteccionistas. Por otra parte, la transferencia masiva de renta del Estado hacia ese sector, y a los venezolanos en general, constituye todavía una añoranza, aunque ya comience a disiparse sobre todo con la reciente caída de los precios del petróleo.

### **3 El combate contra la pobreza**

Es importante distinguir entre pobreza y empobrecimiento con el fin de determinar qué es lo que ha ocurrido en Venezuela en las últimas dos décadas. Luis Pedro España (1997, p. 482) señala que la pobreza puede ser entendida como

...un estadio individual y colectivo caracterizado por la carencia material y, especialmente, por la imposibilidad de acceder al término medio de los bienes materiales y haberes civilizatorios (tangibles o intangibles) que están presentes en la colectividad a la que se pertenece.

en cambio, según el mismo autor el empobrecimiento debe entenderse,

...como un cambio relativo de bienestar material, al cese de perspectiva de ascenso o logro material, el cual no toca los elementos estructurales de los individuos y las familias empobrecidas, es decir, sus atributos para participar en el aparato productivo de su colectividad y su distribución” (p. 482).

Venezuela se ha empobrecido en las últimas dos décadas. Los niveles de pobreza, en cualquier estimación, se sitúan entre el 70% y 80% de la población. Lo que se ha traducido en una caída vertiginosa del salario

real desde 1978. Por su parte, el desempleo se ha movido entre un 7% y un 14%.

Una de las causas fundamentales del empobrecimiento en Venezuela tiene que ver con el deterioro de su economía en los últimos años, situación que está en función de las políticas económicas que se han implementado a destiempo y al retraso en tomar las medidas institucionales que garanticen la seguridad jurídica y una reforma a fondo del sector público. Esto ha traído como consecuencia una caída de la inversión<sup>5</sup> durante dos décadas, con excepcionales variaciones en el año 1992 motivado a la crisis del Medio Oriente. Esta situación tuvo un efecto directo en el empleo y su remuneración. Igualmente se ha alterado la composición del mercado de trabajo ya que se ha incrementado, en más de un 50%, la proporción de mujeres incorporadas al mercado laboral (España, 1997).

El deterioro del ingreso en términos reales, también ha sido otro de los aspectos que afecta a los distintos estratos sociales, inclusive a los estratos más altos<sup>6</sup>.

Algunos otros autores, distinguen entre pobreza estructural y pobreza coyuntural o de mantenimiento (López de Blanco, 1997), refiriéndose éstas al poder adquisitivo de las familias.

La pobreza estructural, que es la que siempre ha existido en el país, se mide a través de cuatro variables: profesión del jefe de la familia, nivel de instrucción de la madre, principal fuente de ingreso y condiciones de alojamiento. Lo anterior, terminaría definiendo diferentes clases de estratos sociales. Este tipo de pobreza también se mide por el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que toma en consideración los hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela y familias con hacinamiento crítico respecto a sus viviendas, servicios básicos y dependencia económica. En cambio, la pobreza coyuntural se refiere a la insuficiencia del ingreso para cubrir las necesidades básicas, este tipo de pobreza se refiere fundamentalmente a la inseguridad alimentaria familiar (López de Blanco, 1997).

Quizás uno de los grandes fracasos de las PAE haya sido la ineficacia en instrumentar políticas para reducir la pobreza tanto a nivel latinoamericano como en el caso específico de Venezuela. El balance

de una década de ajustes arroja resultados desalentadores porque en América Latina las condiciones sociales, y especialmente la pobreza, no han mejorado (Edwards, 1997).

La Agenda Venezuela intenta conciliar la política económica con la política social. En esta dirección se han estimulado los programas que tienden a recuperar el ingreso real a través de un crecimiento no inflacionario.

La meta que se ha propuesto el gobierno es elevar el gasto social de 0,45% del PIB al 2% del PIB para lo cual cuenta con la política tributaria y con los aportes de los organismos multilaterales.

Lo anterior se pretende lograr con la puesta en práctica de 14 programas sociales:

1. El subsidio familiar que substituye a lo que anteriormente se conocía como beca alimentaria y va destinado a los sectores más pobres de la población desde edad preescolar hasta el último grado de educación primaria. Este subsidio alcanza a unos 3 millones de escolares.
2. Programa alimentario estratégico que consiste en distribuir a precios bajos, y a través de los mercados populares, cinco productos: harina, arroz, aceite, sardina y leguminosas. Este programa está dirigido a unos 6 millones de hogares.
3. Programa alimentario escolar que intenta mejorar el nivel nutricional y que va desde el preescolar hasta el sexto grado y consiste en una comida balanceada para más de 200 mil alumnos.
4. Desayuno merienda y comedores escolares. Programa que dará cobertura a un 20% de los requerimientos nutricionales a una población familiar de 785 mil personas y una comida diaria a 350 mil escolares.
5. Dotación de uniformes y útiles escolares para sectores pobres lo cual beneficiaría a una población de 3 millones 250 mil estudiante.
6. Suministro de medicamentos a través de un récipe ambulatorio que subsidia el 80% de medicamentos esenciales.

7. Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI) que consiste en la entrega mensual de 2 Kg. de leche y 3 Kg. de Lactovisoy a más de 975 mil mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de 6 años.
8. Dotación de material médico quirúrgico consistente en la dotación de 3 mil ambulatorios para realizar 20 millones de consultas en un año.
9. Hogares y Multihogares de cuidado diario. Programa que atiende a 350 mil niños pobres hasta de 6 años y apoya a las familias de 33 mil madres cuidadoras.
10. Subsidio al pasaje estudiantil. Es un subsidio directo o al boleto, para más de 5 millones 600 mil estudiantes en un año.
11. Capacitación y empleo joven que proveerá trabajo a más de 217 mil jóvenes.
12. Atención integral al anciano consistente en el pago de ayudas económicas mensuales relativas a residencias geriátricas y programas para 110 mil ancianos.
13. Fortalecimiento social tendiente a generar ocupaciones temporales en labores de mantenimiento y reparación de infraestructura y obras pequeñas.
14. Incremento de ingresos a pensionados por vejez que consiste en duplicar el monto de las pensiones que reciben 161 ancianos como pensión.

Por otra parte existe el Programa de Desarrollo de la Economía Solidaria que constituye un sistema alternativo para solucionar los problemas de abastecimiento de alimentos, servicios públicos, salud y empleo, entre otros mediante gestión participativa y asociativa. Este programa beneficiará a más de 400 mil familias y se pretende en el corto plazo, la constitución de 1.100 empresas de producción, comercialización y financiamiento que puedan generar una economía competitiva con equidad social.

### **3.1 La salud**

De estos catorce programas se señala una ejecución física-financiera superior al 60% (Pulido de B., 1997) aunque se muestra un deterioro social ya que la población en condiciones de pobreza se ha incrementado.

El colapso de la salud se manifiesta no sólo en el abandono de la medicina preventiva sino en la incapacidad de respuestas en el ámbito curativo. Enfermedades endémicas que se creían superadas como el dengue, la encefalitis equina y últimamente el cólera han vuelto a reaparecer. La mortalidad materna se ha incrementado en relación directa con la desnutrición. Las carencias nutricionales, que habían logrado mejorar, comienzan a incrementarse especialmente en los menores de 7 a 14 años, agudizándose en las regiones fronterizas (...). Al finalizar el año de 1996, la crisis hospitalaria se concreta en el llamado de la Federación Médica Venezolana a una huelga general, que incluye emergencias, servicios de terapia intensiva y maternidad (Pulido de B., 1997).

### **3.2 La educación**

El deterioro de la educación también representa un grave problema para el país lo cual se evidencia en el alto índice de repitencia y de deserción escolar. Sin contar la población que queda excluida por la brecha existente entre la matrícula que se ofrece y el crecimiento superior de la población escolar. Para 1990, la matrícula en educación básica descendió mientras que la deserción en educación media y la repitencia en educación básica, aumentó. Igualmente, en ese mismo año, se pudo constatar que 5% de los niños entre 7 y 12 años no asistieron a la escuela (Freije, 1996).

### **3.3 La desigualdad**

En el ámbito de la distribución del ingreso, puede constatarse que el ingreso familiar ha sufrido un deterioro superior al 52% entre el primer semestre de 1989 y el primer semestre de 1996, aspecto éste que ha

influido decisivamente en el incremento de la pobreza y de la economía informal que supera el 50% de la fuerza de trabajo.

No ha sido posible que el PAE establezca una vinculación entre los mecanismos de generación de riqueza y la distribución con equidad del ingreso. Es imposible pensar en la prestación de servicios públicos eficientes como la salud y la educación, para mencionar sólo dos servicios fundamentales, si no se les permite a los sectores empobrecidos acceder a ellos. Y esto sólo se logra con niveles cónsonos de ingresos.

Los costos del ajuste no pueden estar ligados a una exclusión social cada vez más creciente. Los sacrificios de la población estarían justificados con políticas que dieran resultados en el mediano plazo y que permitieran que los que hoy quedan al margen del proceso productivo puedan integrarse a él, mañana. Pero la experiencia de las políticas de ajuste no presentan un panorama distinto, muy por el contrario, el número de excluidos es cada vez mayor.

La realidad es que los programas sociales tienen objetivos compensatorios; son, por definición, coyunturales y transitorios. No puede venderse a la población que estos programas “evitarán” sufrir las consecuencias del ajuste (García y Rodríguez, 1996, p. 6).

La violencia social que ha traído como consecuencia la aplicación de las medidas de ajuste, ha obligado en los últimos años a que se introduzcan programas sociales compensatorios que intentan formar parte del ajuste estructural. Sin embargo, la política social implementada por el gobierno no ha podido revertir la tendencia de la pobreza aun cuando ha aportado cierto alivio a la población más necesitada. A pesar del énfasis que se le ha dado a estos programas, no han podido evitar el colapso de algunos de los servicios públicos lo cual ha traído malestar poniendo en peligro la estabilidad social (Cariola y otros, 1996) dando origen, en consecuencia, a manifestaciones de violencia que seguramente recrudecerán dado, el grado de deterioro socioeconómico de la población.

### **3.4 Algunas medidas para enfrentar la pobreza**

El combate contra la pobreza requiere de una decidida voluntad política del Estado que supere el empobrecimiento de la población, para lo cual es necesario asegurar un crecimiento económico sostenido y al mismo tiempo, garantizar una política redistributiva así como el suministro necesario de bienes y servicios a la población. Y muy especialmente, los correspondientes a salud<sup>7</sup>. Educación, alimentarios, entre otros.

Sebastián Edwards señala, en relación al combate contra la pobreza, dos elementos fundamentales. Por un lado, el fomento de políticas conducentes al crecimiento y a la generación de empleo haciendo énfasis en el crecimiento económico como el vehículo para erradicar la pobreza. Y por el otro, la elaboración de programas destinados a las capas más pobres de la sociedad lo cual resolvería, en el corto plazo, las consecuencias más graves de la pobreza como lo son la malnutrición, el acceso a la salud y el suministro de agua potable (Edwards, 1994). Estos programas tendrán éxito, según el autor mencionado, siempre y cuando se involucre directamente a la comunidad en el diseño y la ejecución de ellos. Que ha sido justamente una de las graves carencias de las políticas de ajuste.

Por otra parte, se hace indispensable la reasignación del gasto público sin desmedro de las finanzas públicas y una distribución más equitativa del ingreso. En la medida en que la estrategia del desarrollo esté orientada a lograr que los distintos sectores de la población se beneficien del crecimiento económico será posible lograr una mayor equidad.

Los gobiernos tienen que incrementar la participación del gasto social respecto al PIB en servicios fundamentales como la salud, la educación, seguridad y servicios en general.

Quizás uno de los aspectos más importantes en el combate contra la pobreza sea la inversión en capital humano y capacitación a niveles medios y técnicos como forma fundamental de ofrecer en el futuro una economía y sociedad más competitivas.

La generación de empleo es otro aspecto importante la cual debe estar amparada por una legislación laboral moderna<sup>8</sup>. Sin embargo, hay que señalar que esto no es suficiente si no se le encuentran soluciones al desempleo que comienza a ser un problema estructural del país.



## 4. Conclusión

Quizás los mayores obstáculos para que el aparato estatal cambie radicalmente, condición necesaria para el desarrollo institucional, son el sistema político vigente (modernización de los partidos políticos, reforma del sistema judicial y redimensionamiento del tamaño del Estado, entre otros factores).

La transición de una economía rentista hacia una economía más productiva, ha hecho que alrededor del 50% de los ingresos fiscales provengan de fuentes tributarias internas.

Las políticas de ajuste estructural en Venezuela, como en toda América Latina, han traído como consecuencia un número cada vez mayor de excluidos del proceso productivo que tiende a agravar el desempleo estructural.

La inversión en recursos humanos, el mejoramiento de los servicios (salud, vivienda, seguridad) y un mejoramiento en la distribución del ingreso, son condiciones fundamentales para combatir la pobreza.

El crecimiento económico por sí sólo, no genera un ámbito para erradicar la pobreza si no va acompañado de políticas sociales que formen parte estructural (no complementaria) de un plan global de desarrollo económico, social y político.

## 5. Notas

- 1 Hacia finales de la década (1988) el precio del petróleo había experimentado una caída cercana al 50% en relación a 1985 (Nóbrega, 1995).
- 2 El pacto de "Punto Fijo" fue un acuerdo entre los grandes partidos, la Iglesia, los militares y el sector empresarial por medio del cual se comprometían a defender la democracia.
- 3 Ese programa contemplaba una reorientación de la política de subsidios, programa de beca alimentaria, beca láctea, la beca de cereales y el programa de hogares de cuidado diario y un seguro de desempleo
- 4 En los últimos 20 años, la tasa de desempleo ha venido acompañada de una tasa creciente de "informalidad". En Venezuela, buena parte del

problema laboral se oculta tras el empleo precario, el subempleo, la buhonería (...) La perspectiva para el corto plazo es mayor crecimiento del desempleo o mayor crecimiento de la informalidad; una cosa o la otra (...) Eso implica, por lo menos, un quince por ciento de las personas sin un empleo remunerado y un 50 por ciento trabajando en actividades precarias” (Freije, 1996).

- 5 Para que se tenga una idea de la magnitud de la caída, en la década de los sesenta la tasa de inversión representaba un 25% del PIB mientras que en la actualidad dicha tasa esta entre el 5% y el 10%. Véase España (1997) Revista SIC, No.600, Dic. Año LX. P. 480.
- 6 Para el periodo 1988-1995, mientras que la caída en los estratos bajos fue de 56,2% para todo el periodo, para los estratos de las altas remuneraciones fue de 63,9%” (Ibi).
- 7 El sector salud requiere una reforma urgente. La salud en Venezuela esta diseñada para un país rural de la década de los 50. La crisis del sector publico de la salud y la seguridad social han reducido la calidad de los servicios de salud y han dejado al desamparo el 90% de su población afiliada (Pulido M, 1997).
- 8 Recientemente Venezuela ha avanzado a este respecto al firmarse el 17 de marzo del año 1997 un nuevo régimen de seguridad social, prestaciones sociales y política salarial. Producto de un acuerdo tripartito en donde representantes del Gobierno, de los empresarios y trabajadores llegaron a coincidencias fundamentales en el campo social y laboral. Se ha logrado que empleadores y trabajadores asuman la administración y gerencia del nuevo sistema mientras que el Estado se ocupará del diseño de políticas, del seguimiento y control de las mismas. Sin embargo, no todo está resuelto ya que el Gobierno y demás actores sólo han presentado el proyecto de reforma de la Ley del Trabajo con el propósito de posibilitar el cambio de régimen en las Prestaciones Sociales y la política salarial mientras que lo relativo a seguridad social se ha dejado para más tarde(Arrieta, 1997).

## 6. Referencias

- Arrieta, José Ignacio (1997). "Hacia un nuevo régimen de prestaciones sociales", *SIC*, Mayo, No.594. Centro Gumilla, Caracas.
- Cariola, Cecilia y otros (1996). "Venezuela: estudio de caso", *Nueva Sociedad: Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. REED, David (Editor). CENDES. Caracas
- Edwards, Sebastián (1997). "El bajo rendimiento de América Latina". *Foreign Affairs*. Marzo-abril.
- \_\_\_\_\_. (1994). "El futuro de las reformas latinoamericanas", en *Revista de Economía Información Comercial Española*. Nos. 732-733, Agosto-septiembre. Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid
- España, Luis Pedro (1997). "Dos décadas de empobrecimiento y pobreza en Venezuela". *SIC*, Diciembre, No.600, año LX. Ediciones del Centro Gumilla, Caracas.
- Freije, Samuel (1996). ¡Esa Olla está muy caliente! : El impacto social de las crisis y los ajustes. *Debates IESA*. Abril-junio, No. 4. Ediciones IESA, Caracas.
- Fukuyama, Francis (1996). *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Editorial Atlántida. Buenos Aires.
- García, Gustavo y Rafael Rodríguez, (1996). "El ajuste necesario y las condiciones actuales de Venezuela". *Debates IESA*. Abril-junio, No.4, Ediciones IESA Caracas.
- López de Blanco, Mercedes (1997). "El problema nutricional en Venezuela". *SIC*, Diciembre, No. 600, año LX. Ediciones del Centro Gumilla. Caracas.
- Navarro, Juan Carlos y Roberto Rigobon, (1993). "La economía política del ajuste estructural y la reforma del sector público en Venezuela", En Amadeo, Edward. *Estabilización y Reforma Estructural en América Latina*. TM Editores - FEDESARROLLO. Bogotá
- Nóbrega, Tobías (1995). "Crecimiento con inestabilidad: reflexiones sobre el programa de ajustes en Venezuela (1989- 1993)", *Nueva Economía*. Año 4, No.4, marzo. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.
- Pulido, Pablo (1997). "Salud proyecto nacional". *SIC*, Diciembre, No.600, año LX. Ediciones del Centro Gumilla. Caracas.

- Pulido de Briceño, Mercedes (1997). “Paradojas y Contradicciones”. SIC, año LX, No.591, Enero-febrero. Centro Gumilla. Caracas
- Vilas, Carlos (1995). “Después del Ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. *Nueva Sociedad: Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, México
- Williamson, John (1990). *Latin American Adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington, DC.