

A un año de gobierno

Empobrecimiento y política social

Luis Pedro España
y Marino José González

Luego de concluido el primer año de gobierno del período 1989-1994 existen fundados indicios para constatar el deterioro de las condiciones de vida de la población venezolana, especialmente en los grupos sociales más pobres. Estas evidencias no deberían ser desestimadas por los responsables del programa de ajuste estructural so pena de mediatizar las supuestas "bondades" de dicho programa.

Para nadie es un secreto que la estrategia económica basada en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, trae consigo abruptas caídas en el salario real y el crecimiento del desempleo abierto y aparente. Estos desajustes traducidos políticamente implican presiones sociales, que al no canalizarse institucionalmente, son el caldo de cultivo para el descontento y la protesta social.

Junto a ese deterioro, que como veremos es más para unos sectores que para otros, el Estado no ha mostrado la misma determinación y "claridad" en el área social que en la económica. Al llamado "sobre-ajuste" del año 89, representado en la caída más especta-

cular que ha tenido la economía venezolana, le acompañó una parálisis del Estado para hacerle frente al proceso acelerado de empobrecimiento. Sólo en los últimos meses del año fue posible adelantar algunos programas de contingencia como la beca alimentaria y el subsidio habitacional.

Quizás un año es poco tiempo para evaluar lo que aparenta ser un "nuevo paradigma de acumulación y distribución", pero desde ya es conveniente comenzar a contabilizar sus costos, de qué forma se han distribuido, y tratar de identificar donde están los posibles obstáculos que impiden que aparezca una eficiente política social.

EMPOBRECIMIENTO GENERAL, PERO DESIGUAL

Las dos variables claves pero disponibles para medir las condiciones sociales de la población son el desempleo y la distribución de ingresos. El año pasado tales indicadores registraron unos valores acordes con la recesión. La desocupación abierta pasó de

7,3% en el año 88 a 9,2%, y los niveles de ingreso, a pesar de los aumentos del 1° de Marzo, disminuyeron en un 34,2%.

Ciertamente la caída del salario real en Venezuela no es nada nueva. Desde 1981 tal ingreso ha descendido año tras año, pero en proporción si se quiere moderada. Entre 1984 y 1988 el ingreso familiar mensual se redujo interanualmente en un 8,47%. El venezolano ha sentido sólo en el año 89 una pérdida en su poder de compra acumulada equivalente al total de los 4 años anteriores.

Pero estas cifras son incompletas si no se distingue entre los distintos grupos sociales. En los cuadros 1 y 2 se presenta una distribución estratificada del salario familiar entre 1984 y 1989, en valores nominales y reales de 1984, respectivamente. Más que las cifras absolutas (las cuales como toda serie de ingresos medida a través de encuestas presentan subregistros), nos interesan los valores relativos. Es decir, las tasas de crecimiento registradas por estratos y su comparación entre las tasas promedio anual para el período 1984-1988 y la resultante en este primer año de gobierno.

En términos nominales (cuadro 1), en el año 89 el salario se incrementa por encima del promedio de crecimiento de los cuatro años anteriores. Ello es así para todos los estratos, menos para el 25% más pobre de los hogares. La causa probable de esto es que en el estrato más bajo se ubican los mayores porcentajes de desempleo y subempleo, situación por la cual no pudieron acceder al aumento concertado. Por su parte, el segundo estrato más pobre (o 25% siguiente de los hogares con menores ingresos) es donde se observa un mayor crecimiento del salario nominal. Este estrato fue sin duda el más favorecido (relativamente) con los aumentos salariales poste-

CUADRO I
Ingreso Promedio familiar mensual por estrato
Venezuela, 1984-1989

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Variación %	
							84-88	88-89
Estrato I	1248.92	1290.55	1435.22	1618.36	2212.51	2619.45	19.29	18.39
Estrato II	2552.79	2621.40	2883.67	3159.87	4148.46	5250.00	15.63	26.55
Estrato III	4325.00	4428.51	4855.16	5469.84	7112.58	8596.994	16.11	20.87
Estrato IV	11394.18	10388.39	11250.70	12441.05	16615.49	19562.41	11.46	17.74

Fuente: OCEI. Encuesta de Hogares por muestreo (1984-1989 1 Semestre)
Cálculos Propios. IIES. Varios Años.

riores al 27 de febrero, porque su nivel de ocupación es mayor, y en consecuencia el incremento de Bs. 2000 tiene mayor impacto dada su estructura de ingreso.

Si bien los aumentos nominales del 89 fueron mayores al promedio de ellos en el quinquenio anterior, la gran inflación de ese año deprimió los ingresos enormemente, tal y como se muestra en el cuadro 2.

El gobierno ha presentado como un éxito haber contenido la inflación en sólo el 81,2% puntualmente y 84,5% en promedio. Estos niveles tan abultados han sido la causa fundamental del empobrecimiento generalizado de todos los grupos sociales asalariados, fenómeno sobre el cual no se tenía experiencia en el país.

Pero estos valores considerados de manera desagregada, tomando en cuenta las distintas formas como se compone el gasto por estratos socio-económicos, muestran una realidad diferente de empobrecimiento. Para los más pobres la inflación fue de 92,3%, mientras que para el estrato más alto alcanzó el 82,5% como promedio del año. Esta diferencia se debe a que los grupos de menores ingresos deben destinar una proporción mayor de su ingreso total a la compra de alimentos, y fueron precisamente esos bienes los que registraron mayores incrementos de precios. De allí que fue justamente sobre los más pobres en quienes recayó el mayor peso del ajuste, al menos en lo que a ingresos se refiere.

Con respecto al desempleo todo parece indicar que en los próximos años, junto al problema del deterioro del salario real, se añadirá un aumento en las cifras de desempleo. De hecho, bajo un régimen de inamovilidad laboral, el desempleo abierto creció en un 26%. Suponiendo que la normativa legal se cumplió, buena parte de ese au-

mento se debió al cierre temporal o definitivo de empresas e industrias, especialmente en la construcción. La recesión económica, unida al proceso de reconversión industrial, y sin la posibilidad de reeditar la inamovilidad, lleva a pensar que no resultaría aventurado pronosticar para dentro de un año más de 1 millón de desempleados, siempre y cuando se mantenga la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y el desempleo abierto alcance poco más del 13%.

También con respecto al desempleo hay diferencias significativas dependiendo de los grupos sociales de que se trate. Nuevamente, son los grupos más deprimidos (trabajadores no especializados, artesanos, operarios, empleados en los servicios, etc.) donde el desempleo aumenta más. Así, mientras en las categorías de profesionales y puestos directivos el desempleo sólo alcanza un aumento absoluto de 1,1%, en el sector de la construcción, evidentemente ligado como fuente de empleo de los estratos más bajos, el desempleo crece en 5,8%. En las ocupaciones no especializadas y en los operarios el aumento es de 5,8% y en los servicios 2,1%.

Los datos anteriores sobre la distribución del ingreso y el desempleo demuestran que el deterioro social, esperado con la implementación de los ajustes macro-económicos, no es homogéneo ni equitativo para todos los sectores. Indudablemente, los sectores más pobres han sido los más afectados. Lamentablemente no se disponen de datos de la situación de salud, nutrición o educación, donde el impacto de este deterioro también debe estar manifestándose.

ESTADO COMPENSADOR VS. ESTADO SOCIAL

Creemos que este deterioro es una

consecuencia del sometimiento de la economía nacional a las reglas del desarrollo capitalista en Venezuela. En estas circunstancias, es obvio, que la repartición de las "cargas" derivadas de dicho programa requieren de un tiempo superior al planteado por el gobierno.

Siendo ése el caso, la única forma de no arriesgar los recursos humanos de las generaciones de la Venezuela post-crisis, y no tener que padecer los costos de ciertos retrocesos políticos que normalmente se asocian a estos procesos de ajustes macro-económicos en países subdesarrollados, es que pasemos del Estado prebendario, contenedor de conflictos y aportador de recursos para satisfacer ciertas necesidades, a un moderno Estado social, eficiente y garantizador de las necesidades básicas de la población.

Frente a la imposibilidad de seguir financiando la forma indiscriminada e ineficaz como hasta ahora el Estado ha manejado la cuestión social, el reto a largo plazo (del cual depende que la población siga disfrutando de ciertos derechos sociales y políticos), es que aparezca entre nosotros lo imposible: que las escuelas funcionen y cubran a la población pre-escolar y escolar, que los centros de atención médica sirvan eficientemente a la población, que se cuente con un eficiente sistema de seguridad social integral, que los servicios públicos (seguridad, vialidad, agua, etc.) alcancen a toda la población, etc.

Tal posibilidad no debería ser impensable en Venezuela. Sin embargo, hay trabas que limitan la posibilidad de que el Estado venezolano se convierta, en un plazo razonable, en el garante de la dignidad social del venezolano. Tres elementos, a nuestro parecer deben ser tomados en cuenta: 1. El carácter subsidiario de lo social frente a lo económico, 2. La organización

CUADRO II
Ingreso Promedio familiar mensual por estrato
Venezuela. 1984-1989 (Precios de 1984)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	84-88	Variación% 88-89
Estrato I	1248.92	1098.34	1045.32	886.29	919.96	566.37	-6.58	-38.44
Estrato II	2552.79	2323.93	2283.19	1893.27	1929.52	1347.54	-6.10	-30.16
Estrato III	4325.00	3943.47	3835.04	3309.04	3280.71	2095.28	-6.04	-36.13
Estrato IV	11394.18	9574.55	9486.26	8469.06	8861.59	5718.33	-5.56	-35.47

Fuente: Cuadro I. BCV. Informes Semanales. 3º de Enero
Cálculos Propios. IIES-UCAB

del Estado social y 3. El limitado poder del sector social o la necesidad de un liderazgo más definido.

1. El carácter subsidiario de lo social frente a lo económico

El objetivo central del gobierno actual es el establecimiento de los equilibrios económicos y el impulso de una economía abierta donde el sector dinámico se ubique en la creación de un sector exportador no-tradicional de origen privado. Este objetivo condiciona cualquier otra acción del Estado, especialmente lo referente a la política social. Ello es más evidente cuando se plantean demandas para la reconsideración de algunas medidas del programa de ajuste y cuando se enfatizan los aspectos de carácter redistributivo.

El objetivo económico es excluyente del mantenimiento de los niveles de ingreso de la población. Es por ello que una política social basada "estrictamente" en la compensación de los deterioros del ingreso real sólo es posible a través de los programas asistenciales y de subsidio. Esta ha sido hasta el momento la política social, y predominante parcialmente implementada por la administración: una política social compensatoria de los efectos del ajuste económico. Por ello el planteamiento "estructural" en el campo económico es acompañado de un enfoque "coyuntural" en el campo social.

Sin embargo, es posible, aun dentro de las limitaciones del programa de ajuste estructural, plantearse una política social que potencie el fortalecimiento del Estado Social a través de la ejecución de planes y programas mucho más relacionados con las situaciones de salud, educación y segu-

ridad social, por ejemplo. Este enfoque supone que el Estado al mejorar la cobertura y eficiencia de los servicios sociales (no sólo por el aumento de los recursos económicos asignados) puede suplir los efectos en materia de ingresos y empleo.

Dentro de la concepción de la política social del gobierno está presente esta preocupación (expresada por ejemplo en la creación del Ministerio del Desarrollo Social) pero existen evidentes limitaciones que deben ser corregidas para poder obtener resultados adecuados.

2. La Organización del Estado Social

Desde la perspectiva anterior lo que está planteado en Venezuela es una verdadera transformación de los sectores sociales del aparato estatal venezolano. Los efectos del "populismo rentista" en la organización del Estado social no han podido ser más negativos.

Estos efectos abarcan desde las carencias en la formación de recursos humanos, la desactualización de los procedimientos y métodos, la persistencia de estructuras administrativas que no corresponden con los objetivos de las políticas, la excesiva centralización de las tomas de decisiones en detrimento de las capacidades locales y regionales, ausencia de información confiable y oportuna para la evaluación de las políticas, etc. En resumen, la magnitud de las deficiencias de carácter organizativo del sector social es sencillamente inconmensurable.

La transformación de esta estructura requiere la definición de sectores prioritarios (salud, educación y seguridad social) acompañada del desarrollo de propuestas de funciona-

miento más cónsonas con las exigencias que deben formularse a este sector y con la formación de recursos humanos adaptados a este reto. Es por esta razón que la asignación de recursos por sí sola no garantiza una mayor capacidad del sector social para hacer frente a sus compromisos. De hecho, la presencia de grandes cantidades de dinero provenientes de los financiamientos de organismos multilaterales en áreas de la administración social tradicionalmente limitadas puede tener un efecto de "intoxicación" a menos que se tomen las previsiones que el caso amerita.

3. El limitado poder del sector social o la necesidad de un liderazgo más definido

Desde el punto de vista de la capacidad para concebir e impulsar cambio es indudable que existe una diferencia abismal entre el sector económico y el sector social. Se constatan las dificultades para definir una política y que cada organismo responsable asuma sus responsabilidades.

Es posible que las causas de esta situación estén relacionadas con la tradicional "autonomía e independencia" de las instancias gubernamentales involucradas. Tal es el caso del MSAS y el ME. Sólo a través de un proceso de "concertación" entre las organizaciones con mayor poder político e institucional en el sector se pueden afinar estos propósitos.

Sin embargo, no sólo es necesario la "concertación" de las instancias gubernamentales. También se requiere el intercambio con dos sectores que tienen mucha responsabilidad en el gran deterioro de la capacidad de gestión del sector social. Ellos son: los sindicatos y los gremios. La ejecución de este proceso exige que estos sectores asuman una participación más racional, más equilibrada y más diligente en sus responsabilidades en la conducción del sector.

Es preciso destacar que el logro de estos acuerdos debe ser uno de los objetivos "políticos" más importantes del Ministerio de Desarrollo Social. Solamente la consolidación de un liderazgo político y técnico en el interior del Estado Social con orientaciones claras y pragmáticas puede significar un verdadero cambio en la manera de diseñar e implementar las políticas sociales en nuestro país. Ese es el reto que tiene planteado esta administración.

Los trabajos que usted escribe en su

Macintosh

se los podemos imprimir en nuestra

IMPRESORA LASER

en la redacción de esta revista