

José María Bengoa

Los falsos dilemas en las medidas de ajuste

En este artículo vamos a tratar de ciertos aparentes dilemas que comportan riesgos que podrían evitarse, si en lugar de adoptar posiciones extremas, como si fueran reales dilemas, se asumiera que muchas de las proposiciones encontradas no son excluyentes, sino complementarias. Sabemos que el tema es controversial y que las dudas y las interrogantes están todavía vigentes.

Queda bien entendido que no cuestionamos la validez de ciertas ideas básicas de la economía de mercado, sino que lamentamos simplemente la rigidez de su implementación, y su ortodoxia inflexible.

No se puede desligar el problema alimentario y nutricional que hoy padece Venezuela, del problema social y de pobreza en que aquel se enmarca. Muchos de los programas sociales-nutricionales que hoy se ejecutan en el país, son programas situados dentro de la pobreza, pero no ayudan a la población a salir de ella.

Es evidente que estos programas sociales cumplen una función de compensación ante las medidas económicas puestas en marcha, pero será necesario que aquellos se vean reforzados por medidas que estimulen a la población a salir de la pobreza, y no solamente sobrevivir dentro de ella.

Es nuestra posición que, ante la crisis y las medidas adoptadas para combatirla, se actúe pragmáticamente, adecuando los programas a la realidad social, sin ideas preconcebidas de que unas acciones se corresponden a ideas de corte neo-liberal o a conceptos que encajan en el

Estado de Bienestar. Lo importante es que el norte esté claro y sepamos a dónde vamos. No son buenas consejeras las consignas rígidas, y especialmente si vienen de fuera.

He aquí a título de ejemplo algunos de los falsos dilemas que nos preocupan.

1. Estado de Bienestar o Libre Mercado.
2. Seguridad alimentaria o producción competitiva.
3. Producción con criterios económicos o nutricionales.
4. Subsidios directos focalizados o medidas indirectas generales de lucha contra la pobreza.

ESTADO DE BIENESTAR O LIBRE MERCADO

Este es el primer falso dilema. No es necesario colocar como proposiciones excluyentes una economía libre de mercado y una sociedad de bienestar social. Ambas pueden ser complementarias.

En los países democráticos del mundo libre surgió a raíz de la II Guerra Mundial la idea de crear una sociedad libre de la miseria y de la angustia del mañana. Se preconizó una sociedad en la que el estado tomaba una responsabilidad mayor en la regulación de la producción, del comercio y del consumo, junto a una provisión generosa de los servicios sociales básicos: educación, salud, vivienda, transporte, etc. Muchos ideólogos del Socialismo Humanista, de la Social Democracia y de la Democracia Cristiana adoptaron la filosofía del Estado de Bienestar, en sus puntos esenciales. Con esa filosofía se dieron los llamados "milagros" alemán e italiano.

En Venezuela la idea de un Estado de Bienestar estuvo siempre en la mente de destacados dirigentes políticos, y estuvo incluso en muchos programas electorales, pero nunca fue realmente implantado por ninguno de los gobiernos. Fue una meta

utópica, una aspiración frustrada, aunque siempre se mantuvo como una esperanza posible. Hubo políticas proteccionistas aisladas, subsidios tal vez exagerados e innecesarios, excesiva participación estatal en la vida económica, pero nunca se logró implantar un Estado de Bienestar como se había logrado en varios países de Europa.

La invasión actual de las ideas neo-liberales en países que no han pasado por la fase del Estado de Bienestar, lleva al poder a gobiernos empeñados en recortar la presencia pública, fomentando una mayor responsabilidad al libre juego de la oferta y la demanda, sin medios para controlar la especulación, aun para los bienes más esenciales como pueden ser cuatro o cinco alimentos básicos, que puedan garantizar la mínima energía vital para la supervivencia, y sin contar con los servicios básicos de salud y educación ni con una seguridad social medianamente aceptable.

Es cierto que en el Estado de Bienestar, o en las formas aproximadas o cercanas a él, han existido excesos y posiciones paternalistas y demagógicas abusivas, pero la solución no puede consistir en abolir totalmente la inmensa capacidad de búsqueda de la equidad y una razonable felicidad a todos los ciudadanos. Y menos se puede sustituir abruptamente el anhelo y el derecho de subsistir por la incertidumbre de hoy y de mañana. Hay vías para establecer una economía de mercado neo-liberal con los productos secundariamente vitales, que son la mayoría por cierto, y garantizar, con una política coherente de salarios y precios, una mejoría de los servicios y una seguridad social, digna y amplia.

Lo que nos preocupa no son las medidas que se tienen que ir adoptando para lo que se viene llamando "sinceración de la economía", que en muchos casos pueden ser necesarias; lo preocupante es el salto desde un ideal posible que nos comprometía a todos en la búsqueda de soluciones en lucha contra la pobreza, a un norte indefinido o no comprometido socialmente, dejando a los poderes libres del mercado el ajuste espontáneo del bienestar.

Una política neo-liberal en economía, repetimos, puede establecerse cuando la población cuenta ya con garantías de supervivencia, y dispone de una Seguridad Social de cobertura universal, una atención médica gratuita y razonablemente de

* Médico sanitarista, Director Ejecutivo de la Fundación CAVENDES; durante veinte años Jefe del Departamento de Nutrición en la OMS (Organización Mundial de la Salud); hace ya cincuenta años (1941-43) escribió sus primeras colaboraciones para la Revista SIC

buena calidad, con una educación gratuita garantizada y una expectativa de vejez sin incertidumbres. Asegurada la supervivencia, repetimos, es posible la economía de mercado.

Cuando se acusa al proteccionismo del Estado de ser la causa de todos los males, se olvidan que Venezuela y la región latino-americana, jamás hubieran experimentado el desarrollo que alcanzaron entre 1930 y 1980 de no haber existido cierta intervención (El Pensamiento Ibero-Americano, CEPAL). Fueron los excesos, pero no intrínsecamente la orientación de la política, lo que determinó la crisis.

En definitiva, todos tenemos el deber de contribuir con nuestro trabajo a crear la riqueza de la sociedad en que vivimos, pero todos —incluso los que no contribuyen porque no pueden— tenemos el derecho de subsistir dignamente, con un mínimo de decoro. Este principio es un derecho individual irrenunciable y un deber de la sociedad insoslayable.

SEGURIDAD ALIMENTARIA O PRODUCCION COMPETITIVA

Este es el segundo falso dilema.

La exigencia de que la producción agrícola de cada país debe estar sujeta a una competitividad internacional, contradice o, al menos, pone en peligro la seguridad alimentaria.

Numerosos países de la región latinoamericana tienen actualmente una de-

pendencia externa excesivamente elevada, superando en algunos casos el 50% de las calorías totales disponibles. Mantener dicha dependencia externa o aumentarla no parece que sea la respuesta más adecuada. El principio de que cada país debe producir solamente aquellos productos que puedan competir con los del exterior, es un principio que puede sostenerse una vez que esté garantizada la seguridad alimentaria, que en cierto modo condiciona la soberanía nacional, pero no antes.

La posibilidad de competir entre una agricultura de escasa tecnología, de productividad baja y sin subsidios o incentivos económicos, y una agricultura de alta tecnología de productividad ascendente y con subsidios agrícolas que se miden en miles de millones de dólares, parece un deseo utópico o una política económica difícil de entender.

Para lograr competitividad en la Comunidad Europea, los países necesitaron muchos años de una política de reconversión agrícola e industrial, con grandes incentivos económicos. Sin reconversión o adaptación agrícola es difícil imaginar la competitividad. El error de la política agrícola está no en su intención, sino en haberla aplicado sin una reconversión agrícola previa.

La agricultura de los países desarrollados no alcanzó su apogeo que hoy conocemos, a través de una "agricultura de puertos", o de libre comercio, sino por un apoyo gubernamental con subsidios millonarios, además de contar con meca-

nismos para sancionar los abusos del poder económico.

En América Economía, de agosto 1991, se dice que los productores de California han estado muy protegidos y nunca han dejado que entren aguacates extranjeros. ¿Dónde está la competitividad que nos exigen a nosotros?

Tampoco llega a Estados Unidos, mucha carne de Argentina, ni frutas de Chile, por "razones sanitarias", según dicen.

Según la misma revista, otra sorpresa son los llamados "marketing orders" las cuales establecen un "estandar básico de calidad" en ciertos períodos, para que no entre la mercancía.

Los países que se han visto obligados a aligerar las políticas arancelarias, vienen utilizando otras medidas proteccionistas, amparados por normas de calidad, requisitos sanitarios u otras reglamentaciones nacionales. Lo que les interesa a los países es protegerse con restricciones encubiertas, de la importación, aún cuando se declaren partidarios del libre comercio. En la misma Comunidad Europea, sigue habiendo controles y gravámenes en los intercambios entre los países que la conforman. Hay ejemplos curiosos, que refieren las publicaciones de la Comunidad: el chocolate por ejemplo elaborado en el Reino Unido no puede venderse en algunos Estados miembros, porque en éstos rigen otras normas sobre lo que se denomina "chocolate".

También en Chile se han adoptado algunas medidas proteccionistas, aún dentro del esquema neo-liberal. Con el nombre de "banda de precios" se conoce una medida del gobierno, que significa que no puede ser importado un producto que tenga un precio inferior al precio promedio de los tres a cinco años últimos producido en el país.

Como se puede ver, dentro del esquema de libre mercado hay medidas pragmáticas que favorecen al país.

Como dice un informe de Cepal/FAO: *"Los defensores del funcionamiento irrestricto de las fuerzas de mercado tienden a basar su proposición en la falsa idea de que la agricultura de los países prósperos logró su nivel de desarrollo gracias al libre juego de dichas fuerzas. Nada más alejado de la realidad, pues si existe un ámbito en que el proteccionismo ha sido más intenso ha sido el de la producción*

Medidas que ayuden a salir de la pobreza, no a sobrevivir en ella



alimentaria, estando en dicha intervención el origen de la sobre producción que afecta a la mayoría de las agriculturas, de los países desarrollados" (CEPAL/FAO).

El auge agrícola de EEUU y de la comunidad europea no se debió a las leyes del libre mercado, sino todo lo contrario. "Alemania, por ejemplo, es casi una creación del intervencionismo de Estado", nos recuerda Ramírez Cubillán!

Por todo ello pensamos que el diseño de las políticas y estrategias sobre la Nutrición en Venezuela y en general en América Latina no pueden desligarse de la Seguridad Alimentaria. La problemática nutricional forma parte de esa Seguridad Alimentaria y ésta a su vez de la Soberanía Nacional.

Ante el falso dilema de Seguridad Alimentaria o producción competitiva, creemos que es posible compatibilizar ambas posiciones, y no llevar una política agrícola "de puertos" hasta el extremo de hacer incompatible con la Seguridad Alimentaria, "la cual debe garantizar, al menos, un 80% las calorías que la población consume", (J. Guevara).

PRODUCCION CON CRITERIOS ECONOMICOS O NUTRICIONALES

Tampoco son incompatibles las dos proposiciones arriba mencionadas.

Dentro del mismo costo es posible producir alimentos de mayor valor nutritivo. Las manipulaciones genéticas permiten mejorar nutricionalmente un producto, sin que ello implique aumento del costo.

Cuando las empresas agro-industriales realizan el balance del año, los criterios en que se basan son siempre expresados en toneladas o en unidades monetarias. Esto está plenamente justificado para la elaboración de los planes de producción futuros.

Sin embargo, estos criterios no deberían ser los únicos para la escogencia de las variedades o renglones de productos a elaborar. Es evidente que cada empresa agro-alimentaria debe buscar, en primer lugar, la rentabilidad.

Por ejemplo, existen arroces con valores de proteínas que van del 6 al 14%. La cantidad de vitaminas de las frutas pueden variar en más de 1.000%. También puede haber diferencias en la calidad biológica de las proteínas, como es el caso conocido

del maíz Opaco II, cuya proteína se asemeja a la caseína de la leche.

También en la elaboración de muchos alimentos se pueden salvar valiosas cualidades nutricionales, sin sacrificar rentabilidad. Tal es el caso en el beneficio de cereales.

Existe un gran interés, en la sociedad en general, sobre si la balanza de intercambio de comercio exterior, es favorable o desfavorable al país. Siempre en términos financieros, pero nadie se ocupa de saber si en el intercambio de productos alimentarios, el balance en términos de nutrición es favorable o desfavorable. Venezuela viene exportando frutas de alto contenido de vitamina A. (mangos, lechosa, aguacate, etc), mientras importa productos principalmente energéticos y frutas sin contenido en vitamina A. Entonces sucede el contrasentido de que una vitamina cuyo consumo en Venezuela es deficitario, y que es esencial para la salud, se exporta agravando el déficit nutricional. ¿Debe dejarse a las reglas del libre mercado tal contrasentido? ¿No debería el estado establecer mecanismos de regulación?

En resumen, debería lograrse armonizar en la Agro-industria los aspectos económicos con los aspectos nutricionales en una política coherente de mejoramiento de la nutrición de la población.

Sería un falso dilema presentar el problema como proposiciones encontradas.

SUBSIDIOS DIRECTOS A GRUPOS FOCALIZADOS O MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, INCLUYENDO SUBSIDIOS INDIRECTOS

Es tal vez el punto más controversial. Durante años casi todos los países en desarrollo, utilizaron el mecanismo de los subsidios indirectos a fin de abaratar o mantener a precios razonables los productos básicos. Esta política se complementaba con programas de subsidios directos para la población vulnerable o económicamente más débil. En general la proporción destinada a los subsidios indirectos fue subiendo hasta límites excesivamente altos, suponiendo un drenaje de gastos de difícil sostenimiento. Por otro lado hubo abusos y hasta corrupción.

En las décadas de los sesenta y setenta, en el marco del ideario de redistribución

con crecimiento, el concepto de focalización no se centraba en la política social, y los programas selectivos eran escasos.

Con motivo de la crisis, en la década de los ochenta, se hizo un viraje total al tema de los subsidios, destinándose grandes sumas a los directos, a fin de beneficiar a poblaciones objetivas seleccionadas, eliminándose casi totalmente los indirectos. Focalización se convierte así en selectividad del gasto social.

Los subsidios directos han alcanzado en algunos países grandes dimensiones. En Venezuela, por ejemplo, sobre pasa ya los \$1.000 millones. Constituyen un conjunto de medidas convergentes, destinadas a una población no muy bien definida.

Se señalan como elementos negativos de los subsidios indirectos, su indiferenciación ya que se beneficia toda la población —ricos y pobres—; su alto costo, que en algunos países ha podido suponer un fuerte porcentaje del presupuesto nacional; y el de ser proclive a la corrupción, ya que se hace difícil la supervisión de cuentas de las empresas, y otros.

Según algunos estudiosos sociales, los subsidios directos presentan algunas ventajas con relación a los indirectos. Una de ellas es teóricamente la de mejorar la atención sanitaria y educativa de los beneficiarios, aprovechando su asistencia a los centros de distribución de alimentos.

Los cuatro programas que están hoy en ejecución (beca alimentaria, beca láctea, beca de cereales y PAMI), en términos nutricionales, si el destino de los mismos no se desvía, pueden representar un valor aproximado de 2.300 calorías diarias, es decir un 21% de los requerimientos diarios de una familia. En términos de proteínas el porcentaje es mayor.

La focalización directa implica identificar hogares individuales, lo que puede significar un costo alto en países con alta prevalencia de pobreza. Su supervisión puede hacerse, en la práctica, casi imposible. Tal sucede con la implementación de la "beca alimentaria" que consiste en donar mensualmente 500 bolívares por cada niño inscrito en la escuela, hasta un máximo de 3; idea imaginativa pero de dudosa eficacia.

Por otro lado, los subsidios indirectos indiscriminados o excesivamente numerosos, puede hacer muy oneroso para

países en crisis. Pero en ciertos casos, serían posible seleccionar 4 ó 5 alimentos básicos, de alto contenido calórico, con proporción adecuada de proteínas, (cereales, leguminosas), cuyo consumo puede representar hasta un 60 o 70% de las calorías en las clases más pobres, mientras que para las clases ricas, apenas representan de un 10 a 15%. En este caso el subsidio indirecto actúa, discriminando los productos, como un beneficio prácticamente focalizado, dirigido a los pobres.

Es por ello muy significativo el recuadro que inserta el libro de las Naciones Unidas, titulado Desarrollo humano Informe 1990, de PNUD (ONU).

"Los subsidios de alimentos pueden contribuir notablemente a estabilizar los precios de los comestibles, transferir ingresos a los segmentos pobres y preservar la estabilidad política y social."

El diseño de sistemas de subsidio de alimentos dice la ONU exige gran cuidado. La carga presupuestal debe mantenerse dentro de límites manejables. No debe desincentivarse la producción de alimentos. Para que el programa resulte efectivo en relación con los costos, debe garantizarse que sean los pobres quienes se beneficien, mediante una definición precisa de objetivos. A fin de reducir los costos, es preciso dirigir los subsidios hacia hogares de bajos ingresos, subsidiando alimentos consumidos principalmente por dichos grupos o vendidos en áreas en donde se concentran sectores pobres (subrayado nuestro).

En vez de desaprobación en términos generales los subsidios de alimentos, los diseñadores de política deben concentrar sus esfuerzos en planear paquetes de subsidios de este tipo que redistribuyan los ingresos eficientemente sin perjudicar la eficacia de la asignación de recursos."

Por ello creemos que es un falso dilema presentar como soluciones al problema de la pobreza, un solo tipo de subsidios, cuando ambos son perfectamente complementarios, en proporciones de gasto que puede variar en cada caso.

Reconocemos que ante la grave situación que vive el país, es difícil tomar decisiones que agraden a todos. Y entre los subsidios indirectos, que han sido causa de tantas irregularidades, y los directos, de tan difícil ejecución, lo que propone-

mos es un cierto compromiso y no obedecer ciegamente una consigna externa.

Lo que hoy está en funcionamiento en el país son los subsidios directos. Veamos cuales son sus limitaciones:

- a) No estimulan al beneficiario a salir de la pobreza, antes bien, le conviene al pobre perdurar en la pobreza, para seguir recibiendo gratuitamente bienes.
- b) Cuando el número de beneficiarios es tan alto, se hace muy difícil la "focalización" selectiva de los beneficiarios y los abusos se multiplican.
- c) Existen grandes desviaciones del objetivo central; tal es el caso del PAMI, programa destinado a aumentar la cobertura de atención prenatal. Como los servicios de salud no están preparados para atender la mayor demanda, el programa se convierte simplemente en una distribución de alimentos, desdibujándose el objetivo central.
- d) Los subsidios directos son antieducativos, cuando adquieren grandes dimensiones y tienen un cierto grado de humillación y populismo demagógico en contraste con las medidas indirectas, que son invisibles y silenciosas.
- e) Exigen a veces crear estructuras administrativas paralelas a la de los organismos responsables de atender el problema. Tal sucede con el PAMI, que duplica funciones de la Dirección Materno Infantil, del MSAS.

f) Es un gran riesgo el distribuir entre la población objetivo, alimentos fundamentalmente energéticos. Tal es el caso de la beca de cereales. Es bien sabido que las calorías no se pueden distribuir en paquetes, salvo en casos de catástrofes.

g) Dada la multiplicidad de programas sociales, de características muy similares, puede augurarse que en un período de uno o dos años la mitad de ellas desaparecerán finalmente. Creemos que es posible encontrar fórmulas de acercamiento de programas que sólo en apariencias son dilemas.

Otros numerosos falsos dilemas podrían mencionarse, tales como los enfoques sectoriales versus los de carácter holístico; o al enfoque energético frente al de las proteínas; etc.

Como conclusión, no parece conveniente adoptar políticas excesivamente rígidas, sea de la escuela proteccionista o neo-liberal; lo conveniente es mantener un pragmatismo razonable, como lo hacen ciertos países que teniendo un gobierno socialista adoptan en parte medidas de libre mercado; mientras otros de tendencias conservadoras, toman a veces medidas proteccionistas. Si en el campo financiero se adoptan medidas gradualmente y no bruscamente ¿por qué no flexibilizar una política agro alimentaria que no suponga un costo social y nutricional tan alto?

**Conversiones electrónicas
de videos europeos
al sistema americano
y viceversa**

Copiados y pases de U-Matic, Beta y VHS

Audio-Video-Misión.
Av. Varsovia. La California Sur. Caracas.
Teléfono 22. 72.54 FAX (02) 22.42.46