

AJUSTE ESTRUCTURAL Y EFECTOS SOBRE DESARROLLO HUMANO Y AMBIENTE

DIEGO LUIS CASTELLANOS

ELEMENTOS CONCEPTUALES (Base filosófica).

Rasgo sobresaliente de la estructura de la economía internacional es la asimetría en las relaciones entre los países en desarrollo y los países desarrollados. El problema más crítico de los primeros descansa en que la distancia (o brecha) entre ellos y los países industriales –"que se comportan como verdaderas islas de opulencia"–, tiende a incrementarse.¹

Alrededor del 18% de la población mundial en los países industrializados, disponen del 78% de la producción, del 81% de los gastos en energía, del 70% de los fertilizantes químicos y del 84% de los gastos en armamento que se dilapidan en el planeta. 82% de la población mundial, que habita en los países en desarrollo, apenas disponen de cerca de un quinto de la producción y riqueza mundial. Un estadounidense se gasta en promedio la misma cantidad de energía que seis mexicanos, nueve brasileños, 208 tanzanios; así, 5% de la población mundial (la población de Estados Unidos) requiere del 28% del gasto mundial de energía, tanto como 2.3 veces como Japón y 1.5 veces como el de todos los países en desarrollo, incluidos los países de la OPEP. Esto hace muy relativa la llamada "expansión demográfica" en los países subdesarrollados. "Cada norteamericano recién nacido influirá en su futuro sobre el medio

1. RUIZ GARCIA, Enrique. *Subdesarrollo y Liberación*. (Ver páginas 24 a lá 31) Alianza Editorial, Madrid, 1973 pp. 365.

ambiente y los recursos naturales al igual que, por ejemplo, 208 recién nacidos en Tanzania".²

Existe, además, ingente desigualdad social, técnica, económica y cultural, que acentúa los desequilibrios. Se trata de dos mundos cuya interdependencia se fue conformando asimétricamente sobre la base de una relación de dependencia colonial o neocolonial, que se agrava por la condición "centrípeta" del capitalismo, cuya "dinámica solamente impulsa al desarrollo periférico en la medida que atañe al interés de los grupos dominantes de los centros que "se combina con intereses estratégicos, ideológicos y políticos" que forman en estos centros "una constelación de donde dimanan obstinados fenómenos de dependencia en las relaciones centro-periferia". "En estas relaciones se articula el interés económico de aquellos grupos dominantes de los centros con los de los países periféricos, y en el juego de esas relaciones de poder gravita poderosamente la superioridad técnica y económica de los primeros".³

La penetración de la dinámica de los centros en la estructura social de la periferia es limitada. Los centros "propagan e irradian" en la periferia sus técnicas, formas de consumo y existencias, sus instituciones, ideas e ideologías. "Así, los centros 'inspiran' cada vez más al capitalismo periférico y éste tiende a desenvolverse a su imagen y semejanza". Pero este desarrollo imitativo se desenvuelve en una estructura social, cultural y humana totalmente distinta a la estructura evolucionada de los centros.⁴

Ante estas circunstancias se reclama un **cambio estructural** entendiendo por tal "la transformación de la economía cuyo carácter no es transitorio ni cíclico", lo que "refiere a modificaciones profundas que, en general, ocurren a un ritmo muy lento, durante decenios o tal vez siglos, y que por esta razón revisten mayor importancia". (UNCTAD).

En el caso específico de la economía internacional "el cambio estructural comprende no sólo las variaciones de la distribución de la producción mundial entre distintos grupos de naciones o industrias, sino también los cambios en las modalidades de interdependencia, negociación, acuerdos y alianzas que caracterizan las relaciones entre Estados".⁵

2. STRAHM, R. y Oswald Spring U. *Por esto somos tan pobres*. México, UNAM, (Morelos) 1990 (p.p. 21 a 23).

3. PREBISH, Raúl. *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*. (Ver páginas 37 y 38) Fondo de Cultura Económica, México, 1981 p.p. 345.

4. PREBISH, Raúl. Op. cit. (ver página 39).

5. UNCTAD: *Proteccionismo y Ajuste Estructural: Panorama General*. Doc. TD/B/942 del 02-03-83 (página 4).

Para Peter Drucker,⁶ el cambio estructural de la economía mundial, en cuanto a distribución de la producción, ya se produjo, estimulado por los avances tecnológicos de punta. Los otros cambios se están produciendo con una dinámica distinta.

La UNCTAD ha propuesto una clasificación susceptible de aplicar a la mayor parte de los aspectos del cambio estructural, en dos dimensiones: a) la relativa al carácter del cambio, que distingue sus aspectos cuantitativos y cualitativos; y, b) la relativa al plano en que ocurren esas variaciones: nacional o interno, e internacional.⁷

"Los aspectos cuantitativos del cambio estructural son los que, al menos en principio, pueden medirse", o son susceptibles de atribución cuantitativa. "Esta categoría comprende, en el sector interno, procesos como las variaciones de la composición sectorial de la producción y el empleo, la urbanización y el crecimiento de la población; y, en el plano internacional, los cambios en la división internacional del trabajo y las variaciones de la distribución mundial de los ingresos y la producción entre diferentes grupos de naciones".

El cambio estructural cualitativo por su naturaleza, es de difícil delineación y cuantificación, en la medida en que –como se anotó– comprende las transformaciones en las interrelaciones e interacciones de los agentes e instituciones socio-económicas. Ejemplos de estos cambios serían la sindicalización laboral, la reforma agraria, la mayor o menor intervención gubernamental, la transformación de la política económica, es decir, representan variaciones en las estructuras institucionales y de poder.

En el plano internacional es posible identificar cambios similares, particularmente en la estructura internacional de la adopción de decisiones y en la influencia y el efecto respectivos de los diversos órganos transnacionales e intergubernamentales.⁸

6. DRUCKER, Peter F.: *The Changed World Economy*. *Foreign Affairs*, Primavera de 1986.

7. UNCTAD: *Op. cit.* (página 4).

8. UNCTAD: (*op cit.* (página 5) relacionada al comercio y a las causas del cambio estructural en los siguientes términos:

"La evolución histórica tiene una consecuencia clara para los intentos de lograr el cambio estructural mundial en las condiciones actuales. Un cambio estructural apropiado a menudo requiere modificaciones, a veces

imprevistas, que exceden en mucho del objetivo inmediato que se persigue. La expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, para citar uno de los ejemplos más pertinentes, sólo es posible mediante una nueva división internacional de trabajo, que a su vez afecta a la estructura de la producción y el empleo de los países importadores y, aunque no se reconozca tanto, a la totalidad de la gama de políticas macroeconómicas de estos últimos países. No es probable que una transformación tan amplia se logre sin contar con suficiente cooperación en el plano internacional, lo cual es en sí otro aspecto importante del cambio estructural".

"Como el cambio estructural es un proceso tan complejo y su carácter es tan múltiple, no se puede determinar en forma sencilla cuales son sus causas. La labor es algo más fácil en lo tocante a los aspectos cuantitativos de ese cambio, y la mayor parte de las explicaciones se concentra en estos aspectos. Así, las variaciones de las proporciones de la producción total y el ejemplo correspondiente a los distintos sectores que ocurren con el transcurso del tiempo pueden atribuirse a cambios en las condiciones de la demanda y la oferta (tanto internas como externas), por una parte, y en las políticas gubernamentales, por otra. Por lo que se refiere a la oferta, el adelanto tecnológico, la innovación y los cambios en la cantidad y las categorías de personal calificado de la fuerza de trabajo tienden a producir efectos sobre la composición global de la producción o el empleo. En cuanto a la demanda, los cambios en los gustos y preferencias, las diferencias sectoriales de la elasticidad de la demanda en función de los ingresos, y las modalidades de la distribución de la renta, favorecen la expansión de algunos sectores frente a otros. Con frecuencia estas tendencias son reforzadas por los cambios en la competitividad internacional de los sectores objeto de comercio y por la aparición de productores nuevos y eficaces en los mercados mundiales. Finalmente, por razones sociales y económicas, con frecuencia la política gubernamental promueve activamente la expansión de ciertos sectores mediante el objetivo".

"Como indica este amplio examen general de los factores básicos de lo que se ha llamado cambio estructural 'cuantitativo', el comercio internacional no es sino una de las muchas causas de la transformación estructural. Hay algunos indicios de que en los últimos años puede haberse expandido la función del comercio en cuanto al estímulo del cambio estructural. Como se indica en el cuadro siguiente, durante los últimos 20 años, la parte correspondiente al comercio en el PIB casi se ha duplicado en los principales países desarrollados de economía de mercado y actualmente constituye, por término medio, una quinta parte aproximadamente. No obstante, cabe señalar que el PIB es un concepto de valor agregado mientras que el comercio se mide en cifras 'brutas', de manera que es posible que las exportaciones (o las importaciones) asciendan a más del 100% del PIB".

"Es probable que la internacionalización de la producción que reflejan esas estadísticas haya disminuido la libertad de acción de los gobiernos para formar su estructura industrial interna".

"Además, han aumentado los efectos indirectos indeseables de lo que puede considerarse una política industrial puramente interna sobre las estructuras económicas de otros países. En cambio, la disminución del ritmo de crecimiento económico experimentada desde principios del decenio de 1970 ha afectado negati-

vamente la capacidad de ajuste de las estructuras de producción y, en consecuencia, puede haber aumentado el efecto de las corrientes comerciales sobre una base reducida de flexibilidad económica".

"Esas tendencias han contribuido a que el comercio constituya una fuente de constante fricción tanto entre los países desarrollados de economía de mercado como entre éstos y los países en desarrollo y los países socialistas de la Europa Oriental".

**PARTE CORRESPONDIENTE AL COMERCIO EN EL PIB
DE CINCO PAISES DESARROLLADOS DE ECONOMIA DE MERCADO
(PORCENTAJES)**

PAIS		1968	1973	1978
Alemania, República Federal de	Imp.	17,7	18,9	22,8
	Exp.	21,3	21,9	25,4
Estados Unidos	Imp.	5,2	6,8	9,7
	Exp.	5,2	6,9	8,3
Reino Unido	Imp.	22,4	26,7	29,4
	Exp.	21,7	24,4	27,9
Suecia	Imp.	21,9	24,7	27,4
	Exp.	21,7	27,5	28,5
Países Bajos	Imp.	41,3	44,0	44,9
	Exp.	41,3	47,2	44,9

FUENTE: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en OCDE, *National Accounts Statistics*, Vol. I: *Aggregates*, 1951-1980, París, enero 1982.

"En gran parte del debate sobre el comercio y el proteccionismo ha habido una tendencia a considerar el comercio como algo 'malo' en la medida en que 'impone' el cambio estructural a los países importadores (en la idea de cambio estructural en ese contexto está generalmente implícito algún aspecto cuantitativo, como los cambios en la asignación intersectorial de la mano de obra o la producción). Lógicamente esa noción no coincide con ningún concepto del comercio como medio para aumentar el bienestar social. En

realidad, el comercio sólo puede beneficiar a las naciones en la medida en que tengan efectos sobre el cambio estructural, mediante la especialización y el aumento de la eficacia general que promueve. Afirmar que el comercio no debe –o no tiene– un efecto de cambio estructural equivale a decir que el comercio no debe producir –o no produciría– ningún beneficio; viceversa, la aceptación del hecho de que el comercio sí causa un cambio estructural, implica una aceptación (consciente o inconsciente) de sus beneficios, a menos que se haya desviado el curso de las corrientes comerciales hasta salirse de la ventaja relativa de los distintos países".

"Esto no significa que las corrientes comerciales causen necesariamente desempleo en los sectores que compiten con las importaciones. Los cambios en las estructuras de producción ocurren típicamente mediante una reasignación de la mano de obra y el capital, y no mediante una disminución de las tasas de utilización de éstos. Además, diversos estudios han demostrado que las corrientes comerciales han producido, en general, menores efectos, en comparación con los factores internos, en las pérdidas sectoriales de empleo dentro de los sectores en los cuales la penetración de las importaciones ha sido mayor. Es interesante señalar que en un informe reciente sobre los problemas de empleo de los países de la OCDE, la secretaria de ésta nunca hace ninguna referencia explícita al comercio(*).

El efecto de las variaciones de la ventaja relativa sobre el cambio estructural no es muy grande y se reparte entre varios años. Además, todo parece indicar que la influencia predominante sobre la dirección del cambio estructural la ejerce la política gubernamental y las condiciones internas de la oferta y la demanda".

"Una asignación intersectorial más eficaz de los recursos económicos requiere una política macroeconómica adecuada para alentar la inversión y una política microeconómica activa para facilitar el traslado de mano de obra y capital a sectores con mayor productividad. Incluso prescindiendo del comercio internacional, esos requisitos siguen válidos para reducir el nivel de desempleo y la inflación, y permitir la recuperación económica. La existencia del comercio sólo sirve para identificar algunos de los dilemas y pone de relieve la necesidad de encontrar soluciones en forma más directa que en otras circunstancias".

"Esto se aplica también al caso de los cambios estructurales de carácter cualitativo. En una versión más sutil de la teoría (mencionada anteriormente) de que el comercio desempeña una función indeseable en el cambio estructural se pone de relieve el efecto que tiene sobre la estructura socioeconómica de los países importadores la competencia de naciones con 'culturas industriales' distintas, como por ejemplo, el comercio de los países desarrollados de economía de mercado con los países en desarrollo y los países

(*) Report on Present and Prospective employment Situations and the Functioning of Labour markets, informe presentado a la reunión a nivel ministerial de la Comisión de Mano de Obra y Asuntos Sociales, celebrada los días 4 y 5 de marzo de 1982, OCDE, París.

En este contexto es menester destacar otro elemento conceptual íntimamente vinculado con el cambio estructural. Se trata del "ajuste estructural", sobre el cual no hay consenso acerca de su significado; sin embargo, de acuerdo con la UNCTAD, el ajuste estructural⁹ tiene lugar en muchos planos y abarca una amplia variedad de procesos. Se diferencia del cambio estructural en tres elementos: i) la cuestión de los costos: el término "ajuste" pone de relieve la existencia de costos privados y costos sociales; ii) el elemento normativo: el ajuste estructural tiene connotación normativa, no así el cambio estructural. La UNCTAD aclara que "no todos los tipos de cambios estructurales permiten una forma de desarrollo mundial que satisfaga el objetivo fundamental de eliminar las tremendas desigualdades entre los países, y dentro de ellos, con respecto a los niveles de consumo per cápita y a la calidad de la vida"; iii) la expresión "ajuste estructural" exige indicaciones respecto a qué cosa o factor se quiere hacer ajuste.

socialistas de la Europa oriental (**). Según ese razonamiento, sólo se puede restablecer la competitividad internacional mediante una convergencia de las estructuras socioeconómicas de los países que mantienen relaciones comerciales. Habida cuenta de que eso implicaría a su vez cambios en los contratos sociales bien establecidos de uno o ambos de esos países, la única solución sería realizar el comercio sin limitaciones con países de 'culturas industriales' muy análogas, y 'dirigir' el comercio con el resto de los países".

"En ese razonamiento se pasa por alto el hecho de que la reanudación del crecimiento económico, independientemente del comercio, puede requerir cambios en la 'cultura industrial'. El último decenio de estancamiento económico ha revelado al parecer que algunos de los sistemas sociales de los principales países industrializados constituyen obstáculos para la recuperación económica. Al parecer se reconoce cada vez más que se necesitan nuevas formas de colaboración entre todos los sectores importantes interesados del país —mano de obra, empresarios y gobierno— para lograr una flexibilidad económica y un ajuste con un mínimo de desorganización industrial. El comercio puede acentuar esa necesidad pero no la crea. (Robert B. Reich argumenta en favor de un nuevo 'contrato público' de ese tipo en los Estados Unidos en 'Making Industrial Policy', *Foreign Affairs*, volumen 60, N^o 4, primavera de 1982)".

(**) Véase especialmente los ensayos de Wolfgang Hager publicados en *European Research Associates, EFC Protectionism: Present Practice and Future Trends*, volúmenes I y II, Bruselas, 1981-1982.

9. UNCTAD op. cit. Página 9.

Es evidente que las concepciones doctrinarias expuestas contradicen las llamadas "políticas de ajuste", a las cuales se ha obligado adoptar a los países en desarrollo, bajo la inducción de los círculos oficiales de los centros, de los organismos financieros internacionales y de la banca transnacional, con el pretexto de conjurar los decrecimientos de las economías en desarrollo, pero que al igual de los colonizadores de antaño trajeron enfermedades graves: el "aperturismo", el "eficientismo" y el "privatismo", cuyos efectos han sido perversos.

El sustento filosófico de las políticas de ajuste es el individualismo, que dio origen a una escuela de pensamiento económico, según la cual, el interés propio es la acción más beneficiosa al género humano. Este punto de vista fue sostenido por Adam Smith y Jeremías Bentham y de allí surgió el sistema económico del *laissez-faire*, que se expresa en la "mano invisible" y que ha resurgido en las últimas décadas arropada con los nuevos atavíos llamados monetarismo, economía de oferta, teoría del public choice, etc., conocidos en lo general como "neoliberalismo". Todo ello resulta de importante retroceso mental que hace "demodé" a la solidaridad y actualiza (moderniza) el egocentrismo y al individualismo. Se manifiesta de muchas maneras e incluso en "libertinismo", sustentando por Nozick, Rothbard, Friedman; que otorga la más absoluta libertad al individuo y que sostiene que es posible vivir sin autoridades públicas y reducir al Estado a su más mínima expresión, porque es preferible la libertad individual, incluso a costa de eficacia social. Bajo estas premisas se llegaría al "libertinaje"; es decir, al desenfreno, a la inmoralidad en las conductas, a la impiedad.

Es importante destacar que el neoliberalismo logra penetrar profundamente a las universidades de los países capitalistas avanzados desde los años setenta. Alcanza constituir una importante red de sostenimiento y difusión (Heritage Foundation, Von Mises Institute), y se convierte en la fuente ideológica que sustenta la Comisión trilateral y catequiza a los organismos financieros internacionales, a la banca internacional y —por supuesto— a los consejos de las grandes empresas transnacionales.

Una vez entronizado el neoliberalismo en la Comisión Trilateral, creada en 1973 como "un departamento nuevo" por el Chase Manhattan Bank, comienza a hacer explícitas las alternativas políticas y económicas en la etapa tecnológica del poder industrial y a tratar de racionalizar y superar la función que hasta entonces cumplían una serie de organismos e instituciones privadas, de enorme influencia y audiencia en la cima del poder económico y en sus relaciones con el establecimiento político". "La Comisión Trilateral es la respuesta lógica,

transnacional a los problemas del capitalismo monopólico..." para "desarticular, dentro de la dinámica misma del proceso, la unidad del Tercer Mundo y establecer, sobre los precios, una crisis que desarticula, de nuevo, las relaciones, entre sí, de los países proletarios y permite, para los grandes poderes imperiales, la *bilateralización* de las negociaciones".¹⁰

De esta manera el neoliberalismo se convierte en proyecto político de dominación y recolonización, cuyo mecanismo fundamental es el ajuste estructural que se impone a los países en desarrollo y para lo cual se vale, entre otras cosas, de la condicionalidad cruzada del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la banca acreedora internacional.

ELEMENTOS ESTRATEGICOS

El programa de Ajuste Estructural (Paquete) aplicado en Venezuela, no difiere, en lo general, del aplicado en los otros países en desarrollo. No puede diferir porque se trata de un cartabón impuesto a todos estos países, con claros propósitos de subordinación y dentro del esquema simple del neoliberalismo cuyo discurso se ampara en la teología del mercado.

El proceso se facilita porque ya ha sido abonado previamente el terreno con el endeudamiento, que se inicia —entre otras cosas— con el financiamiento a las exportaciones de los países industrializados a los países en desarrollo con créditos tipo "vuele ahora y pague después", mediante los cuales colocan sus excedentes de producción y salvan a sus industrias de las crisis de ventas. Ante esas "facilidades", los países en desarrollo importaron mucho más de lo que requerían y con exceso a lo que exportaron. Esto recargó los presupuestos financieros de los países deudores ya que se sumaron recursos a los comprometidos con las remesas de utilidades y derechos de patentes de las transnacionales establecidas en sus territorios. Paralelamente, los presupuestos públicos se hacen cada vez más deficitarios y se incrementó el déficit de la balanza de pagos, a lo cual también contribuye la fuga ilegal de capitales. El déficit se trató de compensar con créditos exteriores. Se fue generando la llamada "cadena de

10. RUIZ GARCIA, Enrique. *La era de Carter y las Transnacionales*. Alianza Editorial, Madrid, 1978 (ver páginas 35 a 42).

la felicidad": Se acumula el déficit, crece el endeudamiento; los intereses aumentan el déficit inicial, se requieren más préstamos; el atraso cambiario deteriora la balanza comercial, se agrava el déficit primitivo; surgen temores, desconfianza; fuga de capitales, más endeudamiento.¹¹

11. El ingeniero Marcelo Diamand (industrial argentino) describe la cadena de la felicidad partiendo de constatar lo que él llama estructura 'productiva desequilibrada'. "Se trata de una estructura en la que el sector primario trabaja a precios internacionales y el sector industrial protegido trabaja a precios superiores de los internacionales. Su característica central es que las exportaciones primarias, salvo excepciones, no crecen al mismo ritmo que la necesidad de divisas que trae el crecimiento industrial. De ahí surge un problema de divorcio crónico y permanente entre la capacidad de generar divisas y la necesidad de estas divisas y el consecuente desequilibrio externo. Esto al margen de los problemas coyunturales y al margen de un eventual deterioro de los términos de intercambio que también pueden existir y que pueden agravar el déficit".

El problema podría ser superado mediante políticas apropiadas. Desafortunadamente esas políticas van en contra de toda la "sabiduría económica" tradicional y por ello no se adoptan o se adoptan en forma muy indecisa o incoherente. Es así que en lugar de recurrir a los remedios idóneos que pudieran neutralizar esta tendencia estructural a desequilibrios externos, los países recurren al endeudamiento en divisas apelando a los "conseguidores", o sea a las empresas estatales y privadas individuales. El primer paso consiste en elevar lo suficientemente la tasa de interés interna para hacer que a estos "conseguidores" de créditos les resulte atractivo endeudarse en el exterior. Pero aquí se presenta un problema. Si las tasas de interés son muy elevadas en términos reales, hay recesión interna y ningún gobierno quiere incluir la recesión en su programática deliberada.

Surge así su dilema. Si no se elevan las tasas de interés, no entran capitales del exterior y aflora el desequilibrio externo. Para evitarlo hay que elevar las tasas de interés reales, pero estas altas tasas traen la recesión, y por lo tanto, no se las quiere.

Para salir de este dilema se inventó el expediente del atraso cambiario. Hay que tener presente que lo que determina los incentivos para endeudarse en el exterior no son exactamente altas tasas reales de interés, medidas como la diferencia entre tasas nominales y la inflación. Lo que importa es la diferencia entre las tasas nominales por un lado y por el otro las tasas de interés en dólares en el exterior, más la tasa de devaluación. Basta bajar, pues, el ritmo de devaluaciones para que los incentivos a la toma de préstamos en el exterior aumenten. Para ello los gobiernos adoptan deliberadamente una política del atraso de tipo de cambio (o incluso de estabilidad de tipo de cambio en medio de una inflación). Con este atraso logran un fuerte incentivo para la entrada de capitales del exterior, con tasas reales de interés bajas e incluso negativas y, por lo tanto, con un efecto recesivo bajo o nulo.

Se llega así aparentemente al remedio ideal. Hay dinero fácil y no hay que pagar por él con consecuencias recesivas inmediatas. Desafortunadamente, todo esto no es más que una "cadena de felicidad" que por vía de varios

Todo el proceso condujo a "incapacidad de pago" ante lo cual los países y bancos acreedores se unen (¿sindicalizan?) e imponen una instancia superior: el Fondo Monetario Internacional. Se otorgan nuevos créditos a los deudores para que paguen las deudas viejas y los intereses en curso, pero bajo "condiciones" económicas y políticas muy duras que se consagran en contratos llamados "Cartas de Intención", las cuales suponen la aplicación de un "tratamiento de saneamiento", que conduce a reducir la capacidad de compra de la población pobre: así, para pagar la deuda y los intereses hay que "exportar en lugar de comer", mediante medidas de "adelgazamiento forzoso" que generan inestabilidad social. Esta debe ser aplacada con represión policíaca y militar. En lo general se produce una repartición de la riqueza en contra de los grupos sociales más pobres, lo que contribuye a agudizar el subdesarrollo.¹²

Las "condiciones" del Fondo responden a un esquema común a todos los países en desarrollo: i) control de los salarios; ii) reducción del gasto público (recortes de subsidios y de gastos sociales; iii) incremento de exportaciones (mediante devaluaciones de las monedas para ofrecer "ventajas a los exportadores", pero al mismo tiempo se encarecen las importaciones; iv) liberalización de la economía (expatriación de ganancias ilimitadas para las transnacionales, reducción de aranceles y trabas a la importación); v) polarización social (se privilegia al sector financiero en perjuicio del sector productivo, concentración de riqueza e inducción de importaciones supefluas).

Para cumplir con la Carta de Intención, el Gobierno nacional propuso en el VIII Plan de la Nación una estrategia de crecimiento hacia afuera, mediante la cual era preciso emprender

círculos viciosos lleva inevitablemente al derrumbe final. En primer lugar, a medida que pasa el tiempo se acumula el déficit y crece el endeudamiento. Aparecen los intereses que aumentan el déficit inicial y se necesitan cada vez mayores préstamos para cubrirlo. En segundo lugar, el atraso cambiario deteriora cada vez más la balanza comercial y agrava el déficit primitivo. En tercer lugar paulatinamente surge la conciencia de que este proceso alguna vez tiene que explotar. Por ello una creciente cantidad de gente del sector privado, en previsión de una inevitable devaluación futura, empieza a mandar fondos al exterior. Como esta fuga de capital debe ser compensada, es necesario endeudar el país aun más. Aumenta así la presión sobre los "conseguidores", en esta etapa fundamentalmente sobre las empresas del sector público para que consigne más divisas en el exterior. Finalmente el proceso explota porque nadie inventó todavía una cadena de felicidad que dure indefinidamente. Y cuando explota, se pagan las consecuencias.

12. STRAHM R. y Oswald Spring U., op cit. páginas 111 a 135.

una política de apertura comercial, un programa de promoción a las exportaciones y una política de reconversión industrial. En lo general, propuso lo que llama "el gran viraje" dentro de una "nueva estrategia de desarrollo" cuyos rasgos característicos eran "más equidad social, mayor eficiencia económica y profundización del desarrollo cultural"; su objetivo fundamental era que "la gran mayoría de la población 'lograse' mayores beneficios que en el pasado, integrando la acción eficiente del Estado con la participación real de la sociedad civil para combinar esfuerzos que permitan alcanzar niveles superiores de calidad de vida" (sic) (*El gran viraje*, página 5).

Se advierte en los "Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación", presentado al Congreso Nacional en enero de 1990, que el VIII Plan está basado en el reconocimiento de "que el modelo de desarrollo que rigió en el país por más de tres décadas se agotó". Sin dejar de reconocer los logros del pasado (solidez democrática, sector privado industrial moderno, un sistema de intermediación financiera avanzado, etc.) los autores expresan que se acumularon ciertos problemas tales como la fuerte desigualdad en el ingreso, pérdida de la eficiencia en la economía, y un sector público sobredimensionado.

Con el fin de corregir todos estos problemas, el VIII Plan de la Nación se apoyó en estos lineamientos:

- 1) Crecimiento sin inflación.
- 2) Competitividad internacional.
- 3) Conservación de los recursos naturales.
- 4) Cambio institucional.
- 5) Capitalización de los recursos humanos.
- 6) Compromiso social.

Los "lineamientos" guardan correspondencia con la estrategia de ajuste y liberación de la economía, que se trazó la presente administración venezolana. Su propósito era "estimular las fuerzas de producción y de mercado para –por esa vía– lograr variación positiva en la actividad económica".

Pocas veces antes habían estado en tanta contradicción el discurso con la práctica. La "mayor equidad social" se ha traducido en una inequidad sin precedentes. La "eficiencia

económica" en modelo de ineficiencia. La "profundización del desarrollo cultural" en prototipo de transculturización alienante, negadora de los valores; corrosiva de la identidad, depredadora de la autoestima del venezolano. No podía ser de otra manera. Josefina Semillán lo señala de esta forma: "Desde el ejercicio del poder como la caravana de los yo con mando, el darwinismo social, idea fecunda, es la lógica indiferencia hacia los que no son, porque no tienen; no tienen, porque no compiten; no son objeto de preocupación, porque sólo subsisten, por lo tanto sobre ellos recae el ajuste social, que de este modo se realiza sobre una 'nada' amorfa, que no provoca conciencia desgraciada, sino a lo sumo el 'pensar' de lo que se 'pierde' en el proceso de adaptación". Agrega: "A diferencia con el lamento por los dinosaurios desaparecidos, a los marginados de nuestras sociedades ni siquiera se los muestra. No queda nada para ellos, ni el orgullo del pasado, ni la museología de la existencia. ¿Por qué? Porque en verdad y, muy rudamente, **no son**".

"El haber operado las variables de ajuste más duras sobre ellos, sobre la '**nada**', '**nada**' importa. Es lo que, dicen, hay que pagar, para ser, para construir un NUEVO ORDEN" (sic).¹³

AJUSTE Y DESARROLLO HUMANO.

Entendamos 'desarrollo humano' como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas".

Bueno es advertir que el desarrollo humano no es una moda, ni consigna. Se trata de una práctica que debe convertirse en proyecto de acción en función del ser humano a quien debe privilegiar, en términos de bienestar colectivo en todos sus aspectos: satisfacción de las necesidades materiales, psicológicas, sociales, culturales, espirituales.

El desarrollo humano procura potenciar las capacidades humanas (invertir en las personas) y su utilización productiva (las contribuciones de las personas al crecimiento y el empleo).

13. SEMILLAN, Josefina. "El ethos cultural que el neoliberalismo nos impone" (Ponencia presentada en el taller sobre "Análisis del Neoliberalismo y respuestas alternativas desde el movimiento de los trabajadores". CLAT. San Antonio de los Altos. Venezuela, febrero de 1991.

Significa desarrollo **para la gente**, lo que incluye oportunidades para todos; y desarrollo **por la gente** con sentido realmente participativo.

"El desarrollo humano es, **un concepto amplio e integral**. Comprende todas las opciones humanas, **en todas las sociedades y en todas las etapas de desarrollo**. Expande el diálogo sobre el desarrollo, pues éste deja de ser un debate en torno a los solos medios (crecimiento del PNB) para convertirse en un debate sobre los fines últimos. **Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas en el Sur**. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. **Se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo**". (P.N.U.D.).

El desarrollo no se debe limitar a la generación presente. Debe proyectarse a las generaciones futuras. Vale decir, debe ser sostenible.¹⁴

Se considera a la pobreza internacional como una de las peores amenazas contra la continuidad del entorno físico y el sostenimiento de la vida humana. Pero la mayoría de los

14. En informe de Desarrollo Humano. 1992. PNUD, se destaca que:

"Para estas sociedades (en desarrollo), simplemente no existe alternativa entre el crecimiento económico y la protección ambiental. El crecimiento no es una opción: es un imperativo. El problema no es sólo cuánto crecimiento económico se genera, sino qué tipo de crecimiento. Los modelos de crecimiento de los países en desarrollo e industrializados deben convertirse en modelos de desarrollo humano sostenible".

"Las sociedades industrializadas tienen opciones. Pueden darse el lujo de disminuir el ritmo de su crecimiento material, altamente intensivo en consumo de energía, y, con todo, mejorar su bienestar. Deben adoptar nuevas tecnologías y políticas integrales que reduzcan las presiones que colocan sobre la capacidad de sostenimiento de la Tierra".

"Es natural que las preocupaciones con respecto al medio ambiente varíen de acuerdo con las diferentes etapas del desarrollo. A los países industrializados les preocupa la destrucción de la capa de ozono y el calentamiento general del planeta, que resultan de consumo excesivo de los recursos naturales. Las preocupaciones de los países en desarrollo son más inmediatas: agua y tierra. El agua contaminada constituye una amenaza contra la vida y los suelos erosionados ponen en peligro el sustento".

pobres ha sido relegada a las áreas más vulnerables ecológicamente: (80% de los pobres en América Latina, 60% en Asia y 50% en Africa). Utilizan en exceso las tierras marginales para obtener madera combustible y para cultivos de subsistencia y comerciales... con esto, "amenazan todavía más su enorme físico, su salud y las vidas de sus hijos". "En los países en desarrollo no es la calidad de la vida lo que corre peligro: es la vida misma" (PNUD).

El desarrollo humano procura centrar las oportunidades en las más esenciales: "disfrutar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente". Valora también otras oportunidades como la libertad política, económica y social, y la posibilidad de creatividad, productividad, el autorrespeto y el disfrute de los derechos.

Obviamente, desarrollo humano y neoliberalismo resultan antónimos. Para el primero, lo importante es el ser humano y sus oportunidades, para el segundo, lo importante del ser humano es su uso como mercancía, como creador de riqueza para los mejores dotados, a costa de la desaparición de los peor dotados.

El ajuste conduce a reducir recursos para la educación. Sólo los que "tienen" pueden tener acceso a ella. La convierte en un lujo y por tanto no puede estar al alcance de los pobres.

El ajuste conduce a redistribuir ingresos, pero en beneficio de los que más tienen. Los que no tienen deben desaparecer. No tienen, porque no se han educado y si no lo han hecho, deben resignarse a su suerte. La riqueza se concentra en pocas manos. Los demás no tienen acceso. No son.

La salud pasa a ser un privilegio. Los que no son, los demás, las mayorías, deben tratar de sobrevivir.

El consumismo dominante, destruye el medio ambiente; el urbanismo fomenta la deforestación. La ganadería extensiva deforestadora, genera cambios climáticos profundos, reduce las precipitaciones pluviales y afecta los recursos hídricos: los países pobres deben producir más carne para alimentar a los ricos de los países poderosos y a sus mascotas (35 millones de perros y 30 millones de gatos en USA solamente, con una inversión de 4 mil millones de dólares en la industria de alimentos para ellos).

El fomento de la exportación indiscriminada, en especial la de alimentos, tiende a restringir el autoconsumo de alimentos autóctonos. "En Africa se descuidó de tal manera la producción de alimentos básicos que hoy en día los beneficios de la exportación se anulan con el

pago de alimentos producidos en el extranjero". ¿Por qué? Porque las clases dominantes y los gobiernos tienen avidez de divisas para pagar importaciones de bienes (autos, lujos) y porque el Banco Mundial y el F.M.I. presionan a los países a fomentar la exportación y la ganadería para garantizar el pago de deuda e intereses.¹⁵

15. STRAHM R. y Oswald Spring U., op. cit. Páginas 50 y 51.

ANEXOS

VENEZUELA: PROGRAMA DE AJUSTE Y CARTA DE INTENCION

El Programa de Ajuste Macroeconómico aplicado en Venezuela desde comienzo de 1989, tiene como objetivos básicos "eliminar los desequilibrios financieros y las distorsiones, rigideces estructurales que se habrían venido acumulando en la economía en la década presente". (Memoria del B.C.V., 1980).

Se fundamenta en una estrategia dual, según el presidente del Banco Central de Venezuela:

- a) En el corto plazo, atacar los factores desequilibrantes internos y externos de tipo coyuntural; y
- b) Crear condiciones favorables para la adopción de una nueva estrategia de crecimiento económico que le garantizase viabilidad a la nueva política económica.

Entre sus objetivos se destacan:

- a) Alcanzar un razonable equilibrio macroeconómico en las áreas fiscal, cambiaria y financiera.
- b) Potenciar la capacidad exportadora de productos no tradicionales.
- c) Modernizar la administración pública para adecuar la infraestructura administrativa del Estado a la necesidad de imprimirle una mayor eficiencia a la prestación de servicios públicos y eliminar las regulaciones innecesarias con toda la secuela nociva de exagerada discrecionalidad.
- d) Reducir el peso de la deuda pública en el presupuesto de gastos públicos.

Los objetivos de mediano plazo son:

- a) Reducir la dependencia del sector petrolero.
- b) Pasar de una economía sustitutiva de importaciones a una economía exportadora.
- c) Aumentar la capacidad de generación de ahorro interno.
- d) Alcanzar un crecimiento sostenido con estabilidad de precios y equilibrio externo.

El programa tiene además como supuesto:

- Realzar importantes reformas en los sistemas cambiarios y comercial;
- Mejoras tributarias, financieras y de precios.

Los resultados previsibles, de acuerdo con las autoridades responsables de la aplicación, son:

- Reducción de los déficits en cuenta corriente y del sector público;
- Sentar bases para reactivar la inversión del sector privado.

El apoyo financiero a la ejecución del programa supuso la firma de una Carta de Intención con el F.M.I. (28 de febrero de 1989), en la cual se fijan los siguientes objetivos, en correspondencia con la estrategia anotada:

- a) Reducción de los desequilibrios externos e internos.
- b) Restitución de una tasa sostenible de crecimiento económico en un clima favorable de estabilidad financiera;
- c) Diversificación de la economía... para hacerla menos vulnerable ante los impactos externos; y
- d) Desarrollo de programas de lucha contra la pobreza.

En forma esquemática, los compromisos adquiridos con el F.M.I. son:

a) Area fiscal:

- 1) Fortalecer el ahorro público y reducir el alcance de la actividad pública en la economía para ampliar oportunidades de expansión al sector privado;
- 2) Desarrollar política de restricción de gastos, reformar el sistema tributario;
- 3) Mejorar la eficiencia de las empresas públicas y;
- 4) Modificar la fijación de precios en las mismas.

b) Reformas estructurales del sector público:

- 1) Reestructuración de las empresas del Estado.
- 2) Programa de reducción de inversiones, y
- 3) Mejoras en los controles de administración.

c) Servicios públicos:

- 1) Programa de ajustes de precios;
- 2) Revisión del marco regulativo para permitir ajustes automáticos de tarifas;
- 3) Mejorar la eficiencia y calidad de operaciones de la C.A.N.T.V.

d) Programa de privatización: ("que estará listo para su implementación antes de finalizar 1989") [sic].

e) Reforma comercial:

- 1) Eliminación de restricciones cuantitativas en las manufacturas;
- 2) Reducción de restricciones cuantitativas en productos agrícolas (1990);
- 3) Eliminación "de la mayoría de las exoneraciones de derechos de importación";
- 4) Reducción de las tasas arancelarias [sic], cuotas de exportación y monopolios de importación de empresas públicas; reducir a un tope máximo de 20% los impuestos ad-valorem (1993).

f) Sector financiero: (No se detallan en la Carta de Intención con el F.M.I.).

LAS EXPERIENCIAS EN VENEZUELA

El llamado "ajuste estructural" en Venezuela (Paquete) se propuso –como se ha indicado anteriormente– una "estrategia de crecimiento hacia afuera" incorporada al Plan de la Nación, que suponía: a) una política de apertura comercial; b) un programa de promoción a las exportaciones y, c) una política de reconversión industrial.

La nueva estrategia de desarrollo inherente al ajuste y al plan, se caracterizaba por los siguientes rasgos: a) "más equidad social"; b) "mayor eficiencia económica" y c) "profundización del desarrollo cultural".

A cincuenta (50) meses transcurridos desde su implantación, el país experimenta una profunda regresión en los rasgos característicos de la estrategia bajo análisis. Es decir; a) menor equidad social; b) más ineficiencia económica, y, c) mayor transculturización.

El perfil del deterioro llama a reflexión y pone en evidencia la regresión anotada. En efecto (véase cuadro), si bien el Producto Interno Bruto per-cápita se sitúa en 1992 en 3,85

puntos por encima de 1984, lo que significa notable mejoría con respecto al nivel muy inferior, alcanzado en 1990 y 1991 (6 y 3 puntos respectivamente por debajo de 1984) también denota un retroceso de 40 años, ya que el nivel de 1992 se había alcanzado en 1950. En este aspecto Venezuela comparte con Haití y Nicaragua el lugar de mayor retroceso en lo referente al PIB per-cápita en América Latina.

El salario mínimo real se sitúa en 1992 en 15,9 puntos por debajo del nivel correspondiente a 1984, lo que se explica, entre otras razones, por el impresionante aumento en el costo de la vida, cuyo índice (1984 = 100) alcanza a 943,30 en 1992. El índice del costo de la canasta normativa, sobre la misma base (1984 = 100) llega a 913,70 en 1992.

Si tomamos en cuenta que el costo de la "Cesta Concertada de Alimentos" del Instituto Nacional de Nutrición era en diciembre de 1992, de Bs. 12.223 y el nivel de pobreza se mide por el doble de ese costo, los hogares venezolanos cuyos ingresos eran inferiores a Bs. 24.446 al cierre del año referido (más del 88% de los hogares del país) se ubican en el nivel de pobreza (2.998.000 hogares). La UNICEF estima que más de 2.800.000 venezolanos menores de 18 años viven por debajo de la línea de pobreza.

La pobreza crítica, categoría en la cual se ubican los hogares cuyos ingresos mensuales son inferiores al costo de la canasta alimentaria, se estimaba en 138.000 hogares en 1984, sube a 493.000 en 1988; a 1.005.000 el primer semestre de 1990 y se estima en más de 2 millones en 1992.

No parece indispensable comentar las cifras del deterioro del comercio exterior, particularmente el crecimiento exagerado de las importaciones, en cuya composición influyen cada vez más las de bienes prescindibles (autos de lujo, bebidas, vestidos, etc.), pero también las de bienes alimenticios. En este sentido, la "apertura comercial", no solamente ha transformado a buena parte del sector manufacturero en importador, sino que además, ha situado al sector agrícola en una posición de crisis sin precedentes, y, lo más grave, ha incrementado la vulnerabilidad. De acuerdo con los estudios de la Fundación Cavendes, "para 1990 (último año para el que hay datos) el 38% de las calorías disponibles fueron importadas y el 62% provienen de producción nacional". La razón de dependencia de importación de alimentos (relación entre la importación de alimentos con respecto a los alimentos disponibles para distribución interna; es decir la suma de producción de alimentos, más la importación de alimentos, menos exportación de alimentos) sobrepasa el 41,4%, cifra que excede la correspondiente a América Latina (14,2) y al conjunto de países en desarrollo (9,6%) (PNUD).

PERFIL DEL DETERIORO EN VENEZUELA
(1984 = 100)

	1989	1990	1991	1992(*)
P.I.B. per cápita	105,69	94,20	96,70	103,85
Salario mínimo real	100,00	74,10	77,40	84,10
Costo de vida	380,20	574,80	717,70	943,30
Costo de canasta normativa	368,30	518,20	695,40	913,70
Exportaciones	77,40	104,50	89,20	83,90
Importaciones	140,14	162,21	191,44	226,58
Deuda externa desembolsada	95,29	97,32	97,71	103,34

(*) Cifras provisionales.

Fuente: B.C.V. - OCEI-CEPAL- Cálculos propios.

No menos impresionantes son los aumentos en la ineficiencia económica. El alarmante deterioro de todos los servicios públicos, aún los "privatizados", así lo confirman; con el agravante de que las tarifas por servicios remunerados han registrado aumentos que cada vez los hacen menos accesibles a las mayorías.

Peor aún es el resultado de la "profundización del desarrollo cultural" y el menoscabo que ha experimentado la educación. La OCEI censó en 1991, 185.591 niños no escolarizados; 438.474 personas integrantes de la fuerza de trabajo (6%) analfabetos, más 110.013 que figuran sin nivel educativo.

Deliberadamente se ha pretendido igualar a la "cultura" con la "diversión". En consecuencia, el país gasta enormes sumas de dinero en la importación de espectáculos, de "enlatados", para TV, de películas e incluso de máquinas de juego (muchas de ellas prohibidas), con lo cual se promueve una cultura alienante y patrones de consumo totalmente ajenos, extraños y desproporcionados con relación al nivel de vida medio de la población; se minan los valores; se estimulan los vicios y las prostituciones; se crean apetencias y expectativas que no se corresponden con las posibilidades de compra. Se destruye, en general, la ética y la moral. Todo ello en culto al "mercado".

El discurso neoliberal y su expresión de ajuste estructural (Paquete), obviamente ha generado un cúmulo de tensiones sociales y ha promovido una clara tendencia hacia un mayor subdesarrollo. Sus resultados han creado fracturas sociales que se han venido posponiendo en sus expresiones conflictivas porque desde las cúpulas se invoca a la "democracia", cuando la verdad es que se ha impuesto el autoritarismo, sistema consubstancial e inherente al individualismo, monetarismo, economía de oferta, public choice o libertinismo, y, lógicamente, contrario a la democracia.

–La democracia –sostiene con todo acierto Julius Nyerere (El Nacional 12-02-92)– requiere... un grado razonable de estabilidad social. Una amplia mayoría de la población debe sentirse satisfecha con las estructuras y la organización de la sociedad y debe contar con las posibilidades de modificarlas por medios pacíficos, ya que estabilidad no es lo mismo que inmovilidad "...es casi imposible que la sociedad se someta apaciblemente a cambios rápidos y simultáneos en todos los órdenes "... "La democracia exige el acceso generalizado a un nivel básico de alimentación, vestimenta y vivienda y que por lo menos cuando este nivel es muy bajo se limiten severamente las desigualdades económicas en la sociedad, la pobreza compartida puede ser un insulto al potencial humano, pero la pobreza absoluta, en medio de la abundancia, no es compatible con la libertad política..." "no sólo no tiene sentido, sino que además resulta peligroso para la democracia, que los políticos y las personalidades influyentes de naciones antiguas, ricas y desarrolladas ejerzan presión sobre los pueblos y los gobiernos de naciones nuevas, pobres y subdesarrolladas, para que adopten un tipo particular de sistema democrático..." "y es particularmente impúdico que los líderes del Norte le digan a los países del Sur: 'Sean democráticos, oigan la voz del pueblo, sean pluralistas, permitan la libertad de prensa' y simultáneamente los insten a adoptar políticas extremadamente impopulares (que ellos mismos elaboran de ajustes estructurales que someten a los pueblos del Sur a una economía internacional injusta y controlada por el Norte para servir a sus propios intereses".