

Una aproximación al estudio de la estructura de decisión en políticas públicas: el caso de la Agenda Venezuela

Thais Maingon*
Thanalí Patruyo

Resumen

El reciente programa de ajuste aplicado en nuestro país, denominado la Agenda Venezuela, define instrumentos y medidas que a juicio del gobierno nacional son indispensables para enfrentar la situación de crisis económica que vive el país y cuyo efecto esperado "será presentar un país con un rostro distinto e impulsado hacia el futuro, apoyado en un crecimiento autosostenido con bajos niveles de inflación". Ante ello, consideramos pertinente indagar en la superficie discursiva que conforma el universo de "lo posible" y que condujo a la aplicación de la Agenda, haciendo énfasis, -pese a lo obvio que pudiese resultar-, en que la política económica es una política pública mas. Desde esta perspectiva, analizamos la proposición política que encarna la Agenda Venezuela e indagamos sobre las estructuras de decisión que subyacen a ésta y las implicaciones de su relación con el imaginario político, especialmente en lo referido a la formulación de políticas públicas en nuestro país.

Palabras clave: políticas públicas, gobierno, programas de ajuste, legitimidad, política económica.

Recibido: 11-9-97 • Aceptado: 10-12-97

* Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela -CENDES-UCV, Caracas, Venezuela.

An Approach to the Study of the Structure of Decision in Public Politics: The Case of the Venezuelan Agenda

Abstract

The recent program of adjustments applied in our country, the so-called Venezuelan Agenda, defines instruments and measures which according to the national government are indispensable to apply in order to confront the economic crisis which our country is undergoing, and which will have the effect of presenting a country with a new and distinct face, directed towards the future, and with an economy based on sustained growth with low rates of inflation. With respect to this program, we consider it pertinent to question the discursive surface which conforms the universe of "the possible", and which leads to the application of the Agenda, emphasizing, - in spite of how obvious it may seem-, that the economic policy is just one more public policy. From this perspective, we analyze the political proposition which encloses the Venezuelan Agenda, and we question the structure of the decisions that underlie the same, and the implications of its relation with the political utopia, especially in reference to the formulation of public policy in our country.

Key Words: Public politics, Government, Adjustment programs, Legitimacy, Economic policy.

Introducción

Hablar de la "necesidad" de un ajuste estructural es referirse a una dinámica que trasciende a la esfera propia de nuestra nación. Sin embargo, consideramos que esta "necesidad" se ha hecho mas o menos urgente y mas o menos compleja en cuanto a temas y estrategias, de acuerdo con la relación que se establece con lo que es significativo o no en el imaginario político que subyace en nuestras sociedades.

Ante el reciente programa de ajuste aplicado en nuestro país, denominado la Agenda Venezuela¹, se ha hecho evidente y necesaria

1 El cual fue objeto de anuncio oficial el 15/4/1996, a través de un discurso presidencial transmitido en cadena nacional.

-para algunos- la reflexión en cuanto al logro de fines colectivos, lo que incluye pensar sobre el bienestar social presente y futuro. Recordemos que para la fecha en nuestro país el desempleo superó el 11% de la población económicamente activa, y las actividades informales crecieron acercándose alrededor del 40%, el salario real -señalan algunos análisis- ha caído en un 63% en los últimos 15 años y se afirma que más de un 70% de la población venezolana se encuentra en situación de pobreza.

A este escenario se suma, como se ha venido afirmando, la pérdida de capacidad del Estado para continuar satisfaciendo las reivindicaciones de todos los grupos sociales. Por lo tanto, si consideramos que la legitimidad de un orden está vinculada a la realización de fines colectivos, resulta pertinente separar lo relativo a la legitimación del orden político de la legitimidad de las decisiones económicas y por lo tanto, considerar en principio, la proposición de que órdenes políticos legítimos pueden producir políticas económicas desastrosas, y también por el contrario, que órdenes políticos que estén en entredicho produzcan estrategias económicas acertadas (Pérez Schael, 1993). Lo cual nos coloca en la perspectiva normativa de que decisiones eficientes en materia económica no necesariamente son legítimas cuando nos referimos, como señalábamos anteriormente, a la realización de fines colectivos.

Por lo tanto, en esta dirección y pese a lo obvio que pudiese resultar, es necesario hacer énfasis en entender a la política económica como una política pública más, apoyados en la convicción de que en lo referido a bienes públicos no hay un óptimo de mercado, sino decisiones políticas. Con ello no negamos la superposición que pueda haber entre decisiones económicas y legitimación del orden político y social, pero de lo que se trata en el caso de que ello sea así, es hurgar en la superficie discursiva en la que tal proceso se apoya.

Así las cosas, creemos que resulta de gran riqueza indagar ¿qué hay de específico en la Agenda Venezuela?, ¿cómo se legitima? y ¿cuál es su contribución en materia de definición de políticas públicas?. Asuntos por demás complejos pero de vital importancia, en la medida que confluyen en un espacio, particular, de la actividad imaginaria, como lo es la política, en donde se articula lo individual con los fines colectivos, donde se han erigido grandes representaciones globales sobre el poder (paternalismo, clientelismo, etc.), y donde además se crea y recrea un

discurso en el que la sociedad encuentra una identidad y una representación de sí misma (Dávila, 1992).

Entendiendo que las decisiones en materia de bienes públicos son complejas y que la política económica, en tanto que define acciones que inciden, no sólo en la distribución de los usufructos de éstos, sino también en la orientación social de su producción. En este trabajo se presentan algunas reflexiones sobre la importancia que ha tenido el “diagnóstico macroeconómico” y sus implicaciones manifiestas en el reduccionismo que se observa al tratar los problemas implicados en la definición de la política económica como un problema meramente técnico, olvidando que cuestiones como: “crecimiento autosostenido con rostro humano”, “la eliminación de la pobreza” entre otros, son fines colectivos, por lo cual se hace imperativo observar con cuidado como se construyen este tipo de decisiones.

Si se asume que las fuerzas del mercado pueden equilibrar los fines colectivos, queda al menos abierta la duda sobre el sentido excluyente que implican estas decisiones, porque al estar ellas virtualmente atravesadas por problemas de orden valorativo, la regla de decisión trasciende a todas aquellas consideraciones que se limitan meramente a la definición de medios eficientes para alcanzar determinados objetivos (racionalidad instrumental).

Por lo tanto, un eje analítico que consideramos de suma importancia en este trabajo es el constituido por la tríada conceptual imaginario político - discurso – símbolo², que como señala Dávila (1992: 26) “no se trata de imagen reflejada o de realidad deformada como en la caverna platónica... Es significación, es representación social de procesos históricos y políticos”.

Ahora bien, el eje anterior complementa un análisis que se plantea desde la perspectiva de la racionalidad de las decisiones, lo que supone retomar teóricamente las mas importantes críticas que se han hecho a la racionalidad Weberiana, (dejamos de lado a los efectos de nuestro

2 Veánse entre otros las investigaciones realizadas por L.R. Dávila, L. Castro Leiva y M.S. Pérez Schael que desde diferentes ejes analíticos abordan los temas referidos al desarrollo de las ideas y de los prejuicios en las representaciones, respectivamente, reflexiones con las que se alimenta el presente trabajo.

análisis todo lo que sobre esta discusión se ha adelantado en el terreno de la filosofía política, por que excede nuestros objetivos) y a partir de allí mirar críticamente las decisiones tomadas y la superficie discursiva en la que se soportan.

Para expresarlo con mas claridad, de lo que se trata es de abordar cómo se insertan las decisiones políticas en el marco de las representaciones globales de lo que es significativo y de lo que no lo es y su efecto sobre la sociedad. Orientados por tal pretensión hemos elegidos como sujetos de investigación y fuentes de información, a agentes sociales que “hablan” (académicos, especialistas y políticos) obedeciendo, por una parte, a la necesidad de reconstruir el espacio cognoscitivo desde el cual se ha abordado la “necesidad” de la Agenda, y por la otra, a la repercusión que estos agentes han tenido como sujetos de la historia de nuestro pensamiento político. Abordemos pues, para iniciar nuestro recorrido, lo que expresa la necesidad de la Agenda.

La necesidad de la Agenda nadie lo discute

Al hacer un foco de atención la necesidad de un nuevo ajuste estructural, encontramos que en Venezuela esta premisa no fue sometida a gran controversia, por lo que los diagnósticos de la situación macroeconómica del país se convirtieron en el argumento central para abordar y definir las directrices a seguir por la gestión gubernamental.

Desde distintos agentes sociales, se expresó en términos generales, que la razón y la necesidad del acuerdo con el FMI fue debido a la situación de estancamiento de nuestra economía lo que trajo consigo la caída continua del PIB.

Es claro, como afirma Hernández (1996), entre otros, que “la profundidad y extensión de los desequilibrios y las distorsiones que reducen considerablemente la eficiencia de la economía y que tienen en buena medida un origen estructural reclaman la definición y aplicación inmediata de un programa integral de ajustes macroeconómicos y de reformas estructurales.”

Espinasa (1996) complementa la afirmación anterior cuando argumenta que el deterioro se ha debido, en primer lugar a la caída del ingreso petrolero, y en particular del ingreso fiscal petrolero, al colapsar los precios a lo largo de la década de los ochenta, y en 1994 se le unió la crisis del sistema financiero nacional. A su juicio, el presente ajuste

podría representar el inicio de un período de crecimiento de la economía y de mejoramiento de la calidad de vida apoyándose en la actividad productiva en general y no sólo en el aumento de los precios del petróleo, marcando esto “un cambio de paradigma en el estilo de desarrollo del país.”

Por su parte, lo que llamaríamos el diagnóstico del gobierno, no se distancia de estos argumentos, señalando como premisa fundamental “la estabilización macroeconómica, entendida como una rápida y drástica reducción de la tasa de inflación, lo que requiere de una necesaria coordinación fiscal, monetaria y cambiaria y de un conjunto bien estructurado de políticas de oferta que cree las condiciones propicias para el crecimiento sostenido y que favorezca un clima adecuado de expectativas para la estabilización macroeconómica” (Cordiplan, 1996).

De lo anterior puede apreciarse que la situación de crisis (política, financiera, social, económica, institucional y moral, a decir en la Agenda Venezuela) es un hecho y que los diagnósticos realizados desde diversos ámbitos de la sociedad no polemizan con respecto a esto. Es obvio que el diagnóstico en el cual se basó el gobierno coloca el acento en la política económica como eje articulador de los fines colectivos. La discusión habida se situó en lo referido a la forma, es decir, alrededor de la estrategia económica adoptada, por lo que la evaluación realizada por los agentes económicos y sociales enunciaron las insuficiencias, inconsistencias y dificultades para llevar a cabo los objetivos propuestos.

El punto relevante aquí, es que si técnicamente hablando, una decisión de política económica busca optimizar los recursos atendiendo a su función de utilidad social, es decir maximizar el bienestar colectivo, considerando que esto es consistente con la función de utilidad de todos los miembros de la sociedad, estas decisiones son complejas porque tocan problemas lógicos y valorativos.

De hecho, en ningún momento suponemos que esto no sea atendido sino que más bien se corresponde y es consistente con un imaginario político que pondera como prioritario, para un proceso de toma de decisiones, elementos tradicionales como por ejemplo, evitar el conflicto social, alcanzar la paz social, evitar posibles acciones de desestabilización del sistema, construir sustento político al gobierno,

recuperar la confianza tanto de los inversionistas internos como externos. Es decir, estas decisiones se articulan en un discurso que juzga como prioridad contenidos internalizados como garantes de democracia y justicia social, con lo cual queda fuera de toda discusión la legitimidad de una gran parte de los fines colectivos.

Para el caso concreto que nos ocupa, esta proposición se alimenta de los enunciados manifiestos en el contenido de las críticas hechas a la Agenda Venezuela, poco después de su anuncio oficial, así como también en torno a los temas que se plantearon como importantes a los efectos de su evaluación al cabo del primer año de ejecución.

Todo proceso de legitimación se caracteriza por la tensión entre una pretensión de legitimidad por parte de la autoridad y por una serie de demandas sociales, que en tanto tales le imprimen fuerza al proceso haciendo que, desde el lado del decisor político se tornen mas sofisticadas las estrategias para fundar la validez de los argumentos en los que se apoyan sus decisiones.

Encontramos que en lo que respecta a la aplicación de la Agenda Venezuela no existió un disenso de fondo, la opinión pública pese al escepticismo, mostró respaldo, y apoyó, sobre todo, a la figura del Presidente Rafael Caldera. Por su parte, los partidos políticos mantenían en mayor o menor medida un juego maniqueo de replica, sin exceso de profundidad. Sólo se logran ver matices en cuanto al cuestionamiento de las estrategias de ejecución del programa a nivel de algunos especialistas (economistas, politólogos, sociólogos, etc.) e instituciones como la COPRE o el Centro Gumilla.

Veremos en seguida cinco grupos de argumentos, todos partiendo de un diagnóstico que toca los llamados aspectos estructurales.

El primer grupo de argumentos al que haremos referencia está conformado por las reflexiones del Centro Gumilla³ expresadas en uno de sus órganos divulgativos, la Revista SIC. Este Centro, siempre preocupado por los acontecimientos de la realidad político-social, se preguntó sobre la conveniencia de negociar un ajuste con el FMI y señaló que ésta “depende de cómo se ubique esa negociación en la estrategia social de largo plazo convertida en horizonte nacional. Llegar

3 Grupo de jesuitas responsables de la divulgación de la Revista SIC.

o no a un acuerdo con el FMI es apenas un momento de un proceso.” (Revista SIC:1996-100)

Lo que la gente del Gumilla está señalando es que una vez claros en lo que queremos lograr (un acuerdo nacional sobre lo que queremos como país) se podría convertir la negociación con el FMI en un paso hacia ese Acuerdo Nacional. Este ajuste, que es de alcance limitado, se ubica en lo inmediato y su peso de cambio, otra vez, está en la esfera económica y sólo cobra sentido si se le incorpora en una estrategia de desarrollo económico y social a mediano y largo plazo.

Un segundo tipo de argumentos, que en cierta forma complementa al anterior, lo encontramos, en el Documento de la COPRE⁴ denominado “El impacto social del ajuste y los problemas del Estado populista” (1996). Entre otros aspectos, en este documento se señala que el gobierno no “debe caer en la tentación de determinismos económicos ni en el diseño de políticas sociales meramente compensatorias a los efectos negativos de la economía”. El documento indica que no se previeron las condiciones socio-políticas que se requerían para el ajuste ni tampoco las jurídico-institucionales, las medidas económicas no se sustentaron en una estrategia para la adaptación del propio Estado a los cambios del marco económico.

Se indica también que la nueva política económica se adelantó con un pesado lastre: el marco institucional del Estado populista y no del Estado Social y de derecho que nunca se constituyó, pero además... “los cambios producidos por los reajustes económicos, el redimensionamiento de la intervención del Estado en lo social, la descentralización y las transformaciones de su entorno lo han dejado desfasado”.

Añade el documento que la necesidad de atender la depauperación creciente de la sociedad, encontrará, posiblemente, una tensión entre la conveniencia de intensificar las medidas sociales del Estado y la escasez de recursos fiscales para adelantarlas. Sobre este mismo punto, la COPRE habla de la necesidad de precisar una estrategia de Estado en materia socio-económica que establezca un balance entre

4 Estas siglas corresponden a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado creada por Decreto en 1984.

todos los factores de posible impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Para la COPRE, la Agenda Venezuela significa poner de relieve los elementos para levantar un nuevo paradigma de Estado. Algunos de los aspectos que involucra este paradigma son el paso de un Estado rentista a uno promotor, de un Estado centralizado a uno descentralizado, de un Estado empresario e intervencionista, a uno, fundamentalmente regulador de la actividad económica, y por último, el paso de un Estado de base clientelar y burocrática tradicional a uno democrático. El mayor escollo a superar en la búsqueda del consenso social y político para iniciar un nuevo modelo de país, es el descreimiento de la población en la eficacia de las instituciones, fundamentalmente en aquellas de naturaleza política.

Un tercer tipo de argumento se encuentra en el documento del Consejo de Economía Nacional (1996) que con respecto a este último reajuste señala que si bien comparte el diagnóstico inicial del cual parte la Agenda Venezuela afirma que "las medidas económicas adoptadas serían más efectivas si se complementan con las líneas adoptadas, para corregir tanto las tendencias de los indicadores económicos convencionales como los indicadores sociales, culturales y políticos: crecimiento de pobreza con todas sus secuelas; incremento del deterioro del ambiente, que hace insostenible el desarrollo; exacerbación de la inseguridad; aumento de la dependencia; de la vulnerabilidad y de la pérdida de identidad; multiplicación de las tensiones entre los diferentes actores sociales y económicos; mayor inestabilidad; complejidad, imprevisión e impredecibilidad."

Sin embargo, las diferencias se evidencian cuando el documento hace referencia a la dimensión social de la Agenda. Después de mostrar cifras sobre pobreza y desnutrición en Venezuela y concluir que este país se ha convertido en un país de desigualdades advierte que de los catorce programas sociales que contempla la Agenda, sólo tres tienen una visión a largo plazo (reinserción laboral, capacitación y empleo joven y fomento ocupacional) los otros once, responden a problemas coyunturales derivados del propio plan de ajuste y no tienen relación alguna con una política social permanente.

Un cuarto grupo de argumentos señala que la puesta en marcha de la Agenda Venezuela significa el regreso de formas asistenciales

como intentos de paliar o atenuar los efectos del ajuste que no sólo no logran resolver los problemas en forma estructural sino que por su característica dadivosa, tiende a incrementar una peligrosa actitud de sumisión, de quiebra de criterios de solidaridad y justicia sociales. Es un rumbo seguro al incremento de la desigualdad, a la desarticulación social, a la pérdida de valores integradores y a la exclusión.

Por último hay un quinto grupo que consideró que no era necesario un acuerdo con el FMI, porque el país cuenta con recursos. Esta posición se orienta, por un lado, hacia la posibilidad de dolarizar la economía venezolana, lo que impediría el aumento de la inflación y la emisión inorgánica de bolívares, y por el otro lado, hacia a aceleración del proceso de privatización de todos los bienes estatales. Se argumentó que los efectos de la Agenda se traducirían en el empeoramiento de la distribución del ingreso, producto de un aumento de la inflación. Hubo un reconocimiento expreso al esfuerzo realizado por el gobierno en tratar de aplicar una serie de programas compensatorios. Pero en general son escépticos en lo que respecta a la capacidad de ejecución que presentan las instituciones venezolanas.

Sintetizando, los argumentos anteriores, aunque difieren entre ellos en cuanto a sus prioridades tienen un eje común, el problema del orden institucional, entendido en un sentido amplio, es decir, que sus planteamientos van mas allá de lo meramente económico y tienen que ver mas con la reforma del Estado.

La lógica de la equivalencia en lo que se presenta como diferente, ¿que hay de específico en la Agenda ?

Particularmente en Venezuela, desde la puesta en marcha y detención del primer proceso de ajuste y reforma estructural del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, conocido como el Gran Viraje, hasta la Agenda Venezuela, han habido muchos planes dirigidos hacia la reactivación de la economía y la estabilización de las variables macroeconómicas, por lo que se habla de continuos desaciertos en cuanto a la política económica. En la matriz que sigue presentamos una breve revisión sobre los objetivos contenidos en los diferentes planes.

•Gran Viraje

Febrero 1992. •Plan Sosa I

Principios de 1994 • Programa de Estabilización y Recuperación de la Economía

Finales de 1994 • IX Plan de la Nación

1995 • Plan Sosa II y El Compromiso Antiinflacionario

1995 • Agenda Venezuela

Abril 1996 • Objetivos • Estabilización de las variables macroeconómicas.

Contempló reformas estructurales.

La crisis política y el rechazo generalizado a las reformas estructurales detuvieron este primer proceso de ajuste a pocos meses de su instrumentación y su fracaso definitivo se dio con las crisis militares ocurridas ese mismo año.

Medidas dirigidas hacia el logro del equilibrio fiscal y tributario más que hacia la estabilización de las variables macroeconómicas.

Referidos al corto plazo y eran: 1) reestablecer los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación y lograr el equilibrio en la balanza de pagos, 2) fortalecer el aparato productivo interno y 3) mejorar la calidad de vida de la población. El programa fracasó, fundamentalmente, porque no contó con el apoyo político necesario, además era muy general. Se le confirió una orientación hacia el mediano y largo plazo y se pretendía que a través de una consulta nacional con los diferentes actores sociales y económicos se procedería a definir el contenido del programa económico y social del Plan. No se conocieron los resultados de la consulta y no se logró la definición de las medidas. El Plan Sosa II era un conjunto de medidas tributarias

El Compromiso Antiinflacionario se refería a que cada uno de los sectores participantes diera su aporte para romper con las expectativas inflacionarias y ayudara a su vez en la construcción de un programa económico. Contempla una serie de medidas dirigidas hacia la estabilización del sistema político y del sector financiero, para crear las bases que garanticen un proceso de recuperación de la economía, con el menor costo social. Este programa de ajuste fue un acuerdo con el FMI.

Un problema significativo, en estos distintos planes, era precisamente conferirle viabilidad política, "crear consenso" sobre la necesidad de su ejecución al menor costo social posible. Un costo social que después de la experiencia vivida en febrero de 1989 y especialmente

de las intentonas golpistas del 92, veríamos orientarse más al logro de la “estabilidad política” que al bienestar social mismo.

Al observar lo que explícitamente señalan los programas, veremos que el centro de atención es la recuperación económica como vía para alcanzar el mejoramiento del bienestar (generación de riqueza, creación de condiciones de redistribución, etc.). Sin embargo, esto se plasma sobre una superficie discursiva donde se ponderan como ejes la paz social, la estabilidad democrática, la modernización, y sobre todo el consenso.

De lo anterior sobresalen dos aspectos, de un lado, un imaginario que se soporta en el consenso como expresión de “estabilidad política” y del otro, una limitación cognitiva para entender la complejidad socio-política. Ello es significativo porque nos señala un núcleo de ordenación sobre las prioridades políticas, con implicaciones importantes para comprender, primero, la forma como se han planteado los programas de la Agenda Venezuela y segundo, el diseño de las estrategias para garantizar la preservación de un imaginario político, signado por la “estabilización política”. Es decir, nuestra complejidad política se bosqueja (por lo menos en lo que refiere a las políticas públicas) dentro de los límites de la “estabilidad política”, abstractamente expresado en los planes de ajuste, básicamente a través de varios elementos. Algunos de los más significativos son: la ampliación de los canales de comunicación entre opinión pública y gobierno, la acción de hacer que los voceros oficiales sean figuras que cuenten con reconocimiento y respeto en tanto que personajes “honestos”, dar lugar a los problemas sociales como espacio de políticas.

La reducción que por esta vía se hace sobre la complejidad arriba señalada, la interpretamos como una percepción que hace necesario, como fundamento de validez de un orden político y por lo tanto fundamento de su legitimidad, el tránsito por pasos sucesivos, es decir, no puede lograrse bienestar, si no se alcanza estabilidad política, y ello hace relevante la necesidad de reconfigurar, al menos teóricamente, la tensión básica de los procesos de legitimación, bajo la óptica normativa de que la legitimidad de un orden debe poseer como fundamento de validez el logro de fines colectivos.

La Agenda Venezuela, comenzó a ejecutarse a partir del 16 de abril de 1996, y fue presentada al país como un conjunto de planes

económicos y sociales, que abarcan por lo menos dos grandes fases: una primera etapa, que pretende alcanzar el equilibrio macroeconómico y la compensación del impacto (Agenda Venezuela I); y una segunda fase con el objetivo de transformar el aparato productivo y avanzar en la reforma del Estado (Agenda Venezuela II). El conjunto de las acciones y objetivos formulados en la Agenda Venezuela, se insertan en el acuerdo habido en las conversaciones con los organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional). Pretendiendo distinguirla de otros programas de ajuste intentados en el pasado debido al énfasis en lo social y en su firme propósito de evitar una caída drástica del producto y del salario real. (CORDIPLAN, 1996)

Señala el documento oficial que en la Agenda Venezuela, se encuentran definidos los instrumentos y las medidas, que a juicio del gobierno nacional, son indispensables para enfrentar la situación de crisis económica que vive el país. La Agenda Venezuela “es la síntesis de un conjunto de acciones sincronizadas en el tiempo, dentro de las posibilidades que permite la realidad política, y cuyo efecto final será presentar un país con un rostro distinto, e impulsado hacia el futuro, apoyado en un crecimiento autosostenido con bajos niveles de inflación... y ... focaliza su atención sobre variables claves para la recuperación económica del país, sobretodo para lograr, en el corto plazo, la estabilización macroeconómica al mismo tiempo que se crean las condiciones para el crecimiento de la economía real y superar la crisis social ... La Agenda no sustituye al IX Plan de la Nación como instrumento rector del proceso de desarrollo del país, ni pretende abarcar todas las áreas prioritarias, sino las estrechamente relacionadas con la recuperación de la economía.” (CORDIPLAN, 1996)

Los pilares fundamentales del programa de la Agenda señalados en el Documento son: 1) la intensificación del énfasis en lo social, como elemento distintivo de la Agenda y como principio integrador del conjunto de medidas en ellas prevista, inspirado en una orientación de equidad y justicia social. 2) Un programa fiscal, monetario y cambiario que tiene como objetivo una reducción drástica del proceso inflacionario en el corto plazo. 3) Un conjunto de políticas de oferta con efectos en el corto plazo, las cuales son fundamentales en el contexto de la estrategia de estabilización y que complementan los ajustes de la demanda agregada. 4) La ejecución de una estrategia de negociación con los organismos

multilaterales con el objetivo de obtener recursos financieros en montos y condiciones adecuadas para acometer el desarrollo de un conjunto de reformas estructurales, financiar programas sociales y fortalecer la posición de reservas internacionales.

Ahora bien, uno de los cambios que presenta este ajuste en comparación con su homólogo (El Gran Viraje) fue la inclusión expresa de un componente social constituido, básicamente, por catorce programas sociales compensatorios con el fin explícito de paliar los efectos negativos del programa de ajuste en las poblaciones vulnerables. Sin embargo, las experiencias, no sólo la de nuestro país, sino también las de otros países del continente que han tenido y tienen ajustes conformados bajo las exigencias del FMI y otras agencias multilaterales, es que los costos sociales se han repartido de una forma desigual en el conjunto de la población. Pareciera que para que la economía se reactive es necesario que los pobres se empobrezcan aún más y que aumente el número de excluidos. Por lo que estos programas compensatorios se diseñan y se dirigen hacia la parte de la sociedad que está excluida. Al mismo tiempo estos programas sociales se transforman en la política social dominante.

El problema se encuentra cuando al tratar de ver al trasluz de esta consigna de diferenciación, encontramos como en la toma de decisiones y en los sentidos que se hacen manifiestos en ellas prevalecen los mismos ejes discursivos. Nuestra intuición es que se ha presentado como diferente lo que es equivalente. Es decir, sospechamos que pese a que la acción compensatoria se ha convertido en la política social dominante, lejos de ser una política de bienestar social, es una estrategia para expandir el universo del consenso sobre la necesidad del ajuste macroeconómico.

La opinión de un gran número de analistas que trabajan sobre el tema y de algunas instituciones coincide en que estos planes han dado lugar a notorios cambios redistributivos y a la profundización del deterioro de la calidad de vida de amplios grupos de la población, es decir, a mayor pobreza. Según estudios de la CEPAL, entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los US\$ 60 mensuales, mientras que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades básicas fundamentales. Los procesos de ajuste de los años ochenta y sus consecuencias acentuaron la concentración del

ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza. (Lacabana y Maingon, 1996)

Según el informe de la CEPAL titulado "La brecha de la equidad" el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza en América Latina ascendió al año pasado a 210 millones, el más alto en la historia de la Región, debido a que las reformas económicas promovidas por todos los estados de la Región aún no han extendidos sus beneficios a las poblaciones más pobres. Este informe denuncia que pese a que los países han avanzado en la estabilización e internacionalización de sus economías, el avance es escaso en reducir la pobreza, generar empleo y promover la integración social.

El recurso de la diferenciación parece fundar más que una diferencia real, una nueva carga discursiva: somos diferentes aún cuando hacemos lo mismo, o somos diferentes pero sólo podemos hacer 'lo que posibilita la situación actual del país'.

La racionalidad de las decisiones y el imaginario político

A la luz de los cambios que han ocurrido en nuestro país desde 1989 y salvando las distancias entre las implicaciones que la coyuntura ha significado en el transcurso de estos años, consideramos que un tema importante en el análisis de las políticas públicas ha sido sin duda la forma de construir decisiones.

En la construcción de las decisiones no solamente juega un papel significativo el acto meramente técnico, sino que también juegan papel fundamental los juicios de valor, los valores construidos semánticamente a través de universos simbólicos que se legitiman a través del discurso y la acción. Por lo tanto, se convierte en un tema central de este proceso de toma de decisión la estrategia política adoptada para conferirle viabilidad al proyecto.

A efectos de profundizar un poco más, vale hacer una breve analogía. Así como el análisis económico modela sobre la base de expectativas adaptativas y racionales, en el campo del proceso de toma de decisiones podríamos hablar de decisiones racionales y de decisiones adaptativas, ello nos ayudará a aproximarnos a estudiar las decisiones que se construyen en situaciones definidas como coyunturales.

Lo que subyace aquí es la capacidad para procesar, al mismo tiempo, la complejidad conformada por las demandas internas y externas.

Con esta analogía se pretende crear un puente en lo que respecta a la lógica con que operan las decisiones de política económica y como se encuentran inmersas en el problema de una racionalidad inductiva a la cual sirve de útero protector el imaginario político.

Bajo esta óptica, legitimar el proceso de toma de decisiones se convierte en una práctica compleja que pretende dar permanencia y soporte a un orden de representación política, social y económico, donde el discurso, "más que descriptivo como el caso del lenguaje en general, es prescriptivo. Cuando se trata del discurso político, éste sostiene las relaciones de poder, le da fuerza de norma a de ley a sus enunciados. Gobernar se convierte no es un simple ejercicio de opresión o de administración de unos recursos, sino en un proceso en el cual el discurso define el tipo de relaciones de autoridad y en ellas mismas se reconoce la sociedad como tal" (Dávila, 1996).

El Ejecutivo Nacional ponderó como aspecto prioritario la construcción de un piso político que viabilizara la instrumentación del programa de ajuste. En este proceso podemos identificar por lo menos tres aristas que dan cuenta del ordenamiento de prioridades sobre las cuales versa la acción del Gobierno Nacional en su intención de legitimar sus decisiones.

La primera de ellas, es la clara orientación hacia la creación de consenso sobre la pertinencia del programa para resolver los problemas macroeconómicos. Para lo cual se diseñó una estrategia comunicacional (que abarcó a todos los medios de comunicación de masas), haciendo énfasis en la explicación del contenido, alcance y ventajas de este nuevo ajuste con respecto al anterior, dirigido a los diferentes sectores sociales del país, recalándose ante la opinión pública que los ajustes económicos con el apoyo del FMI y de otros organismos multilaterales tendrían consecuencias menos costosas que si se ejecutaran sin el apoyo de éstos o con un apoyo limitado. El objetivo final fue construir una estrategia de negociación con diversos actores sociales, políticos y económicos dirigidos a lograr el compromiso institucional necesario para viabilizar el acuerdo.

Es necesario señalar que el temor a un estallido social, fundado en la experiencia de febrero de 1989 y anunciado por distintas voces⁵,

condujo a que en el despliegue de esta campaña informativa se dejaran ver los catorce programas sociales compensatorios que el gobierno estaría dispuesto a ejecutar para contrarrestar los efectos negativos del impacto de las políticas económicas en un gran sector de la población, por lo que, ante la crítica hecha por algunos especialistas, sobre el retraso en la adopción de determinadas políticas como el aumento del precio de la gasolina, la eliminación del control cambiario, el aumento de las tarifas de los servicios públicos (entre las consideradas de mayor impacto negativo sobre el ingreso real de la población) el gobierno ganó tiempo para su instrumentación, al construir un sentido común sobre la imperiosa necesidad de los aumentos, al punto que si bien existía en la opinión pública ciertos recelos e incertidumbre respecto a ello, experiencias del perfil del Caracazo, no se repitieron.⁶

Una segunda arista que cobró mucha importancia en los días siguientes al anuncio, tuvo que ver con la participación activa que tendrían de las diferentes instancias descentralizadas en cuanto a la ejecución de los programas sociales, este anuncio no sólo hacía referencia a las gobernaciones y alcaldías, sino también, a las ONG y organizaciones de la Iglesia, bajo la lógica de garantizar coherencia entre la gestión nacional central y la local en materia de compensación social. Al respecto podríamos decir, que así como se confería viabilidad política al proyecto a través de la descentralización, se establecían líneas de delegación de responsabilidad por parte del gobierno central.

La presencia de un sesgo "autoritario" propio de las decisiones de carácter técnico como lo fue la adoptada, constituye la tercera arista. Ello generó ciertos recelos en distintos sectores organizados de la sociedad civil que acusaron al Gobierno el no haberlos convocado a participar de las decisiones ni de la formulación de los objetivos a alcanzar. Sin embargo, el Gobierno salió al frente de estas acusaciones

- 5 Desde la oposición parlamentaria (especialmente desde COPEI) se escucharon voces de alerta sobre "el descontento general y descomposición de ánimos por la difícil situación económica". (El Globo, 18-5-96: 9) y también desde la Iglesia, que compartió el diagnóstico del empresariado organizado (Fedecámaras) sobre la posibilidad de una explosión social. (El Nacional, 25-2-96:D/4).
- 6 Si hubo manifestaciones de protesta de calle y saqueos, además de los disturbios frente de la Universidad Central, los más importantes sucedieron en Maracaibo, estado Zulia.

en la medida en que fue, por un lado, tejiendo en el entramado social y político una suerte de consenso, generó un movimiento en su tren ministerial, visto por la población como positivo. Por el otro lado, con ello, el gobierno ganaba legitimidad al hacer figurar como Ministros a importantes personalidades de la vida política y económica, reconocidas y respetadas por los distintos sectores de la sociedad.⁷

Por último, consideramos que el sesgo autoritario tiene que ver principalmente con que la formulación y diseño de las políticas públicas incluidas en la Agenda Venezuela no se encuentran vinculadas a una estrategia de desarrollo social y económico a mediano plazo. En consecuencia se imponen una serie de programas sociales compensatorios que se venían ejecutando desde el primer ajuste macroeconómico de 1989, en la Agenda Venezuela se encuentran redefinidos unos, otros eliminados y aparecen otros nuevos. Este conjunto de programas sociales de carácter compensatorio se ha constituido en la política social dominante y la Agenda Venezuela lo reafirma; ello restringe el carácter universal de la política social teniendo consecuencias negativas para un sector mayoritario de la población. Otro aspecto es el relacionado con las propias medidas económicas a instrumentar y sus objetivos, es claro que con el aparato productivo en situación recesiva y los niveles de pobreza declarados es difícil el mejoramiento social y económico en tan corto plazo, sobre todo cuando no está entre las prioridades de la Agenda una reforma estructural de las instituciones del Estado que garantice el alcance de los objetivos macroeconómicos formulados.

Balance y perspectivas

El primer año de ejecución de la Agenda Venezuela fue evaluado, en términos generales, positivamente por las diferentes fuerzas y actores sociales, políticos y económicos del país. Los dos grandes partidos políticos que controlan la mayoría parlamentaria manifestaron su disposición a colaborar con la profundización de las medidas que se consideran necesarias instrumentar en el segundo año de este ajuste.

7 Nos estamos refiriendo, específicamente al nombramiento como Ministro a Teodoro Petkoff (CORDIPLAN) y a Freddy Rojas Parra (Industria y Comercio).

Caracterizando la percepción de los distintos agentes, los logros alcanzados por la Agenda Venezuela I a un año de su instrumentación se podrían dividir en dos grandes bloques. Entre los primeros, que podríamos llamar tangibles, están las metas económicas alcanzadas y definidas como objetivos prioritarios en el marco de la Agenda. Estos son: el detenimiento del ritmo de crecimiento de la inflación; sin embargo, su crecimiento fue mayor que el esperado (en el mes de marzo registró un crecimiento de 1,6%), la desregulación de la economía, inicio del proceso de apertura petrolera, estabilización de los precios, control del déficit fiscal, estabilización del régimen cambiario e inicio de los procesos de privatización de las empresas estatales. Una vez logrado lo anterior, se transmitieron señales positivas a los agentes económicos internacionales.

El segundo tipo, reconocido inclusive por los partidos y fuerzas de oposición, conforman la percepción de los logros intangibles, y su eje es básicamente haber alcanzado estabilidad política y social del país. Es decir, el rescate de la confianza en el país, tanto a nivel interno como en el exterior, que generaba la expectativa de una recuperación de la confianza de la comunidad financiera internacional.

Pareciera que el ajuste en sí mismo y las metas macroeconómicas alcanzadas sirven de brazo legitimante del orden político. Esto no es nada nuevo, pero intuimos que la Agenda Venezuela tuvo un efecto simbólico positivo en el imaginario colectivo, de la incorporación de viejos discursos en prácticas políticas anecdóticas, aún cuando los indicadores rojos del orden social estén lejos de lograr una estabilización.

Fueron pocas las voces que llamaron la atención sobre los efectos negativos y los escasos logros en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de vastos sectores de la población, lo que constituye a nuestro juicio un foco latente de posible inestabilidad social. Es así como se denunció que en el primer año de ejecución del programa de ajuste, creció la pobreza, el desempleo⁸ y las actividades informales,

8 Según las estadísticas oficiales, en 1995 el desempleo estuvo en el orden del 10,2% y en 1996 alcanzó el 12,4% de la población económicamente activa.

así como también aumentaron las presiones dirigidas hacia las reivindicaciones sociales y salariales.

La ejecución de los programas sociales que están dirigidos a aminorar el impacto negativo que ocasionan los programas de ajuste macroeconómicos sobre el empleo y el ingreso real de los sectores vulnerables, se cumplió el 95%⁹ en términos de erogación de ingresos, pero sólo el 70% en cuanto a eficiencia. Sin embargo, no hay todavía indicadores que confirmen estos datos, algunos de los programas sociales todavía esperan los recursos, y otros no llegaron a la población beneficiaria porque básicamente no contaban con una red de distribución eficiente. Se espera que los programas sociales signifiquen al menos 1,5% del PIB para este año aún cuando la meta es llegar al 2% del PIB.

Este aspecto fue evaluado como el de menor éxito de la Agenda, según la opinión mayoritaria de los actores y fuerzas políticas y sociales que apuntaban, reiterando frases por otros ya señaladas, según lo cual para lograr mayores niveles de bienestar para los venezolanos es necesario alcanzar una más equitativa distribución del ingreso.

Hay programas que están atrasados y que el segundo año de la Agenda contempla como son los procesos de privatización, las reformas dirigidas al redimensionamiento de las instituciones del Estado, reorganización de los ministerios y entes autónomos, avanzar en la descentralización, en la concreción de nuevos regímenes laborales, etc., todo ello como las aristas reconocidas y aceptadas de las reformas estructurales que han de llevarse a cabo.

Algunos actores políticos y económicos mencionan como una falla la descoordinación que se manifiesta en la articulación entre la política económica y la política social, y como es costumbre, el reparto de los costos del ajuste fue muy desigual. "Venezuela tiene el salario mínimo más pequeño de toda América Latina; unos 30 US\$ para el sector urbano y US\$ 20 para el sector rural (Costa Rica y Argentina gozan de un salario mínimo tasado en US\$ 200). Esto es una demostración de que no se lograron establecer mecanismos de articulación de la política económica con la política social." (Silva Michelena, 1997)

9 Según la Comisión para el Seguimiento de los Programas Sociales.

Por último, es importante o significativo señalar que en la evaluación sobre los logros y retos de la Agenda Venezuela se está manejando la posibilidad de que ésta se convierta en el nuevo modelo de desarrollo económico del país. La razón que esgrimen es que, además de haber una evaluación positiva de su primer año de puesta en práctica sobre sus principales logros, también se argumenta que ello tácitamente se traduce en un acuerdo alrededor de la necesidad de adaptar la sociedad venezolana a un nuevo modelo de desarrollo económico y social, sobre la base de la disciplina fiscal, la desregulación de la economía, el establecimiento de marcos legales claros y permanentes, la operación de mecanismos de mercado y una mayor participación de la inversión privada. Está claro que este consenso permitió darle a la Agenda viabilidad política. En palabras del Ministro de CORDIPLAN: "La enseñanza más grande que nos deja la instrumentación de la Agenda Venezuela, es que la materialización del nuevo modelo de desarrollo no sólo está condicionado por factores de tipo económico, sino que también entraña importantes requisitos sociopolíticos, especialmente en términos de una motivación favorable de los agentes sociales." (El Nacional:16/04/1997)

Bibliografía

- CASTRO LEIVA, Luis. 1991. **De la patria boba a la teología bolivariana**. Caracas: Monte Avila Editores.
- CONSEJO Nacional de Economía. 1996: "Comentarios del Consejo Nacional de Economía acerca de las medidas de ajuste". **Nueva Economía** 5(7): 299-311.
- CORDIPLAN. 1996. "Agenda Venezuela: Lineamientos para un programa de estabilización y cambio estructural orientado al crecimiento y la solidaridad".
- DÁVILA, Luis Ricardo. 1992. **Imaginario político venezolano**. Caracas: Editorial Alfadil.
- HERNÁNDEZ DELFINO, Carlos. 1996. "¿Es realmente necesario un acuerdo con el FMI?". **SIC** 583: 100-102.
- ESPINASA, Ramón. 1996. "¿Es necesario un ajuste económico?". **SIC** 584: 148-150.
- LACABANA, Miguel y MAINGON, Thais. 1997. "Políticas sociales estructuralmente ajustadas". **Revista Cuadernos del Cendes** 34.

- LÓPEZ, Margarita, Luis Gómez y Thais Maingon. 1989. **De Punto Fijo al Pacto Social**. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.
- OLIVÉ, León (compilador). 1988. **Racionalidad. Ensayos sobre racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología**. Mexico: Siglo XXI Edit.
- PÉREZ SCHAEEL, María Sol. 1993. **Petróleo, cultura y poder en Venezuela**. Caracas: Monte Avila Editores.
- PERAZA CELES, Javier. 1996. "El Plan de ajuste económico del Gobierno". **SIC** 484: 151-153.
- PETKOFF, Teodoro. "Obtuvimos consenso para adoptar un nuevo modelo de desarrollo", en *El Nacional*, Caracas, 16 de abril de 1997, pág. 3 Cuerpo Especial.
- PULIDO DE BRICEÑO, Mercedes. 1996: "Dimensión social del ajuste y sus componentes". **SIC** 184:154-156.
- REVISTA SIC. 1996. "Editorial". **SIC** 583: 98-99.
- REVISTA SIC. 1996. "Editorial: El Plan de ajuste. El día después." **SIC** 584.
- SALCEDO MEGALES, Demian. 1994. **Elección social y desigualdad económica**. Madrid: Edit. Anthropos.
- SERRANO GOMÉZ, Enrique. 1994. **Legitimidad y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado**. Madrid: Edit. Anthropos.
- SFEZ, Lucien. 1984. **Crítica de la Decisión**. México: Fondo de Cultura Económica.
- SILVA MCHELENA, Héctor. 1997. "Descoordinación atenta contra el desarrollo", en *El Globo*, Caracas, 16 de abril de 1997, p. 6.
- VON HALDENWANG, Christian. 1997. "La legitimidad de los procesos de ajuste en América Latina". **Nueva Sociedad** 147: 34-43.
- REVISIÓN DE PRENSA, desde septiembre de 1995 hasta mayo de 1997: *El Nacional*, *El Universal*, *El Globo* y *Economía Hoy*.