

Estado y economía en Venezuela durante el siglo XX

Miguel VanderDijs

Revista de la Facultad de Derecho N° 46
Universidad Católica Andrés Bello
Caracas, 1993

I. INTRODUCCION

En este ensayo intentamos estudiar el papel del Estado venezolano como agente integrador de la sociedad y de la economía nacional, en función de lograr niveles aceptables de competitividad frente al exterior y una cierta calidad de vida en los distintos estratos de la población, que guarde una relación apropiada con las aspiraciones de éstos. Nos parece que es una línea de investigación que puede resultar interesante, aunque estamos conscientes de las limitaciones de tiempo y recursos para llevar a cabo un trabajo de esta índole. Prestaremos especial atención al ingreso y al gasto público, elementos fundamentales a través de los cuales el Estado cumple su función estructuradora de la sociedad.

Entenderemos por Estado a "*... un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física, para el mantenimiento del orden vigente*"¹. Este concepto se relativiza en la medida en que el Estado se va transformando en Estado de asociaciones o de partidos, en el cual se desdibujan los límites entre éste y la sociedad civil y el poder de decisión política parece extenderse a todo el sistema político, compuesto en lo fundamental por los organismos gubernamentales (en sentido amplio, no reducido sólo al Poder Ejecutivo), partidos políticos, asociaciones gremiales, sindicales y demás grupos de intereses. No obstante, el Estado mantiene su preeminencia, se distingue de los otros componentes del sistema político en que posee el control de instrumentos superiores para el ejercicio del poder, un sistema

¹ WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. 1974, pp. 43 y 44.

legislativo que le confiere facultades especiales en momentos de excepción, el dominio de medios superiores de información y comunicación, ejército, policía, finanzas propias y la potestad de intervenir en el sistema económico, entre otras. Por todo ello su acción tiende a repercutir en la sociedad en forma más exitosa que las políticas privadas². En el caso venezolano, estos factores se van potenciando por los recursos provenientes de la explotación petrolera que da al Estado un claro predominio sobre la sociedad civil.

Corresponde al conjunto de organismos gubernamentales dirigir, controlar a hombres, recursos y subsistemas a través de procesos de negociaciones y coaliciones múltiples, implícitas o explícitas y/o de la imposición de su poder superior. En este papel el Estado cumple una función integradora, en la medida en que hay una mayor complementaridad entre los distintos sectores de la sociedad nacional su labor se simplifica, ahorrando energías que pueden ser empleadas en lograr una mayor competitividad frente al ambiente exterior, la sociedad internacional. El propio surgimiento del Estado, como centro del poder político, es producto de su acción integradora. En países como el nuestro, ese papel se encuentra mediatizado por un conjunto de factores entre los que destaca la escasa complementaridad que existe entre los distintos sectores de la economía, cuya integración se realiza a través del país o países hegemónicos, se trata del fenómeno de la dependencia económica, que aunado a la tecnológica, cultural, etc. genera dependencia política, impidiendo al Estado nacional la realización de su objetivo de dominio pleno de su sociedad nacional.

Dividiremos nuestro ensayo en cuatro capítulos siguiendo la periodización que plantean tanto M. Ignacio Purroy como Sergio Aranda³, ya que ellos establecen una correspondencia entre Estado y desarrollo industrial, lo cual se compadece con los lineamientos que nos hemos trazado. El primer capítulo *La institucionalización del Estado nacional*, que va desde comienzos del siglo XX hasta la Segunda Guerra Mundial y se corresponde con el surgimiento del Estado petrolero y la etapa de crecimiento simple; el segundo, *el período de*

² OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo: Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado en la Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Edic. Fundacademus, Caracas, enero 1982.

³ PURROY, Ignacio M. Estado e industrialización en Venezuela. Edit. Vadell Hermanos. Valencia 1986. ARANDA Sergio. La economía venezolana. México 1978.

sustitución de importaciones o de crecimiento secundario, que va de alrededor de 1940 a 1973; tercero, el *Estado productor*, que abarca de 1974 a 1980; cuarto, *El período de ajustes o de redimensionamiento* del Estado, en este último capítulo nos permitimos, a manera de conclusión, hacer algunas reflexiones sobre la marcha futura del Estado y su economía.

I. La institucionalización del Estado nacional

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX el Estado desarrolla los instrumentos de poder necesarios como para convertirse en "*el órgano que recaba para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima*"⁴, a través del desarrollo de su aparato administrativo o cuerpo burocrático, ejército, liquidación del caudillismo; concentración del poder en el gobierno central, finanzas propias, etc., en detrimento de las autonomías estatales herencia de la federación. En contraste con el período inmediato anterior, caracterizado por la disgregación del poder, escasos recursos financieros en manos del Estado, ausencia de un verdadero ejército nacional, poca comunicación e integración territorial, escasa integración económica. Durante este período, el poder central era débil, se asemejaba más a la forma de dominación feudal que al Estado moderno. Según D. A. Rangel, el Presidente de la República era un *Primus Inter pares*, de la familia de caudillos.

La Venezuela del siglo XIX, era un pequeño país de dos millones doscientos treinta y ocho mil habitantes (1888), productora de productos tropicales, materia prima de escaso interés para el mercado capitalista mundial, que comerciaba centenares de miles de toneladas de productos entre Europa y América. El escaso interés en Venezuela, como mercado y como productora de materias primas, contribuyó a que no se materializara el Proyecto Nacional consagrado en la constitución de 1864, a pesar del impulso modernizador que le imprimió Guzmán Blanco. El factor más dinámico de la economía, de 1800 a 1920 aproximadamente, era la agricultura de exportación (cacao, café, cueros, añil) que dependía de la fluctuación de un mercado internacional que tenía poca motivación hacia los productos tropicales. Existía en Venezuela una

4 WEBER; Max. Ob. cit.

agricultura incipiente, 0,5% del territorio nacional estaba bajo cultivo - aumenta apenas a 2% a mediados del siglo XX-, estructura agraria basada en el latifundio y la hacienda, alto grado de concentración de la propiedad de la tierra. Al lado de la producción para el mercado, había una extensa economía agrícola de subsistencia, según el informe COPLANARH⁵, todavía para 1950, más del 50% de los requerimientos de la sociedad venezolana eran satisfechos por la agricultura de conuco. Había un estancamiento del proceso de urbanización, no se fundaban ciudades desde fines del siglo XVIII. El 85% de la población vivía en el medio rural y el resto en pueblos y ciudades de cinco a diez mil habitantes mayormente. Los núcleos urbanos de mayor concentración de población eran: Caracas, que en 1881 tenía 55.000 habitantes, algo superior a la de 1812, entre 42.000 y 50.000, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, Carúpano y Ciudad Bolívar⁶.

Este período estuvo dominado por la contradicción entre la oligarquía terrateniente y la comercial, sin que ninguna fuese lo suficientemente poderosa como para hacer materializar el proyecto nacional que permitiese la institucionalización real, no formal, de un Estado moderno de corte democrático-liberal como lo consagraba la Constitución de 1864, ni ningún otro proyecto alternativo.

A partir de 1870, mejora en Venezuela el mercado de sus cultivos de exportación, café y cacao, pero éstos dependían de las fluctuaciones del comercio internacional, lo que evidencia la fragilidad de nuestra economía. Las áreas cultivadas de café pasaron de 120.000 ha, en 1875 a 200.000 en 1907. En 1898 cayeron los precios del café, Venezuela se vio obligada a suspender el pago de su deuda externa, lo que produjo el famoso bloqueo de 1902-1903 y la aparición de la célebre Doctrina Monroe. Para 1911, el valor del saco de café se duplicó, para caer en 1920, 29 y 35. El país no tuvo capacidad para competir en el mercado con países como Brasil, con tecnologías y condiciones ambientales superiores. El cultivo del cacao, el otro producto de exportación de Venezuela, estaba ya en franca decadencia a comienzos de siglo, en 1875, era cultivado en

⁵ COPLANARH. (Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos). Informe Dumont 1975. Publicación N° 17. Caracas, Junio 1975.

⁶ CARRERA DAMAS, Germán. *Una nación llamada Venezuela*. Monte Avila Editores. Caracas 1984.

25.000 hectáreas, y para 1907 se había reducido a 5.000⁷. Para la época había hecho su aparición la explotación petrolera, material energético fundamental para la tecnología de la segunda revolución industrial basada en el motor de combustión y la electricidad, para lo cual Venezuela poseía claras ventajas competitivas, derivadas no sólo de la abundancia petrolera, sino también por la cercanía relativa con los Estados Unidos y Europa, en momentos en que la distancia era un factor muy importante, los más grandes tanqueros eran de 10.000 toneladas, comparados con los de hoy que llegan a 700.000, de allí que las ventajas competitivas con el petróleo del Medio Oriente eran significativas. La producción petrolera se desarrolló rápidamente y ya para 1925 superaba al café como principal producto de exportación, *"para 1928 ciento cincuenta compañías petroleras se hallaban registradas en Caracas, Venezuela se había convertido en el primer país exportador de oro negro y ocupaba el segundo lugar en producción después de EE.UU."*⁸

Armando Córdova, en el análisis sobre el efecto de las inversiones extranjeras en Honduras, Cuba, Chile y Venezuela, distingue para el período que estamos analizando la fase del impacto inicial y la del crecimiento simple. En la primera se destaca, como efectos principales del impacto petrolero, para el caso venezolano: *"... la introducción de la moderna tecnología, surgimiento del trabajo asalariado, el cambio en la importancia financiera y funcional del Estado y el surgimiento del núcleo básico del mercado interno"*⁹. La moderna tecnología utilizada en la explotación petrolera contrasta con las atrasadas técnicas de producción del país, lo que generará desfases en el crecimiento económico, produciéndose islotes de polos desarrollados en medio de una economía atrasada, pero a su vez, el Estado era receptor de los ingresos provenientes de la explotación, lo que le permitía fortalecerse frente a la sociedad civil y transformarse en el factor determinante de la nueva organización económica. La creciente monetarización de la economía como efecto del surgimiento y desarrollo del trabajador asalariado, privados y públicos, amplió las bases de un incipiente mercado interno.

⁷ SULLIVAN, William M. *Situación económica y política durante el período de Juan Vicente Gómez 1908-1935*. Publicado en *Política y Economía en Venezuela 1810-1976*. Fundación John Boulton. Caracas 1976.

⁸ CORDOVA, Armando. *Inversiones extranjeras y subdesarrollo*. Cap. VI, p. 123.

⁹ CORDOVA, Armando. *Ob. cit.* Capítulo VI p. 173

El período de crecimiento simple, abarca de 1920 hasta la Segunda Guerra Mundial y constituye "... un proceso de auge de la demanda interna provocado por el aumento del ingreso nacional generado por el valor de retorno de las exportaciones del sector extranjero y satisfecho con importaciones de bienes de consumo." ¹⁰.

El incremento del ingreso proveniente de la industria petrolera es utilizado, como se señaló, en el consumo de productos importados y en la política estatal de gasto público. Esta tendencia parece potenciarse en 1934, con el *Convenio Tinoco* mediante el cual se revalúa la moneda con respecto al dólar en un 50% y con el tratado de *Reciprocidad Comercial de 1939*, "*Esta subordinación del Estado al modelo de crecimiento impuesto por el capital extranjero será una constante de la acción estatal hasta nuestros días*" ¹¹.

Esta fase de crecimiento simple generó grandes transformaciones, la población rural era para 1920 de 2.010.000 habitantes, 85% y la urbana 354.000, el 15% con un total de 2.364.000 habitantes. Para 1941, la población total ascendió a 3.850.000 habitantes, de los cuales el 39,4% era urbana, 1.516.000 y el 60,7% era rural, 2.334.000 habitantes. Los ingresos fiscales en Venezuela pasan de noventa y un millones trescientos cuarenta y ocho mil bolívares en 1920 a ciento noventa y seis millones, cincuenta y tres mil bolívares en 1935. En 1920, las exportaciones fueron de 171.543.000 bolívares, de los cuales 168.378.000 fueron no petroleros, el 98,2% y las exportaciones petroleras eran de 3.164.000, un 1%. En 1935, las exportaciones fueron de 717.013.000 Bs., de los cuales 63.281.000 fueron no petroleras, el 8,8% y 653.733.000 Bs. de exportaciones petroleras, un 91,2%¹². En 1920, el número de empleados públicos era de 4.396 y el ejército y cuerpos policiales ocupaban a 9.013 personas, en 1936 este número ascendía a 56.170 personas¹³.

Sobre la base del modelo de crecimiento simple surge el Estado moderno venezolano, bajo la ideología y principios del Estado liberal burgués, dominado por la coalición gobierno (bajo la fórmula jefe, ejército, administración), los

¹⁰ CORDOVA, Armando. *Inversiones extranjeras y subdesarrollo*. Capítulo VI p. 173.

¹¹ PURROY, Ignacio M. *Ob. cit.* p. 43.

¹² MOMMER, Bernard. *La renta petrolera y su distribución en el desarrollo del capitalismo rentístico venezolano*. Mimeo.

¹³ CORDOVA, Armando. *Ob. cit.*, p. 130.

inversionistas extranjeros, sus respectivos gobiernos y la oligarquía comercial caraqueña, transformada en burguesía comercial importadora. Consistente con el modelo liberal el Estado gomecista limitaba su actuación en lo económico a la construcción de obras públicas, el resto de su acción se reducía, casi exclusivamente, a funciones represivas. Su labor parece dirigirse, fundamentalmente, al logro de la centralización del poder y el dominio pleno sobre el territorio nacional, cosa que logra satisfactoriamente, pero la naturaleza del modelo económico-social sobre el cual se apoyaba el régimen le impedía el dominio sobre el sector de la economía que representaban sus aliados extranjeros, en relación a esto, Córdova señala que con este modelo de crecimiento simple *"... a todas luces, dichas naciones disminuyeron su grado de control sobre sus propios medios y recursos así como su capacidad para la autonomía y la independencia"*¹⁴. Sin embargo, como ya hemos señalado, durante ese período Venezuela gozó de una bonanza fiscal que le permitió tener un ejército relativamente numeroso, bien pagado y bien equipado, los gastos militares eran los más grandes del presupuesto, el desarrollo de un plan de vialidad adecuado a la época y, en general, los instrumentos que le permitieron ir concentrando el poder en el gobierno central. Este proceso se expresa formalmente en los cambios constitucionales habidos durante el período.

En la Constitución de 1925, se reflejan los cambios más significativos en función de la consolidación del Estado centralizado:

Primero: se reafirma la idea de Estado-Nación, al expresar el artículo 12, que los Estados *"jamás podrán romper la unidad nacional."*

Segundo: Se establece la posibilidad de que se delegase al Presidente de la República la designación de funcionarios de los Estados, con el consiguiente predominio del Poder Central. Artículo 17 ordinal 2.

Tercero: Los Estados reservaron por primera vez al Poder Federal *todo lo relativo al ejército, la armada, la aviación militar; "ni los estados, ni las municipalidades podrían mantener a otras fuerzas que las de policía y guardias de cárceles."* Artículo 100. Con esto quedaba muy lejos la disgregación

¹⁴ CORDOVA, Armando. Ob. cit., p. 161.

federal de 1864, "... en la que más bien se prohibía al Poder Central situar fuerzas y jefes militares en los territorios de los Estados sin el permiso del gobierno del Estado."

Cuarto: Se ampliaron las materias reservadas al Poder Central, entre otras, una amplia potestad en el área tributaria nacional. Artículo 58.

Quinto: Se estableció por primera vez la institución del situado constitucional, mediante el cual, el 12% del total del ingreso por rentas se distribuye entre los Estados. Artículo 17, ordinal 4. Lo inverso de la situación anterior donde los Estados delegaban ciertas materias rentísticas al Poder Federal, para que éste distribuyera su producto líquido entre los Estados. Art. 19 ordinal 18 de la Constitución de 1922.

Sexto: Se otorga la potestad al Presidente de la República para restringir o suspender los derechos constitucionales. Art. 36 ¹⁵.

A pesar de que el Estado petrolero se apoyaba en el modelo de crecimiento simple que cerraba el circuito económico: producción-ingreso-consumo a través del centro hegemónico, restándole autonomía al Estado, se fue ampliando la economía monetaria y surgió un mercado interno que en un momento hizo rentable la producción de algunos renglones a ese mercado, este proceso se acentúa con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, pues impide durante ese lapso de tiempo satisfacer parte de la demanda, surge si el modelo económico denominado *de sustitución de importaciones o de crecimiento secundario*.

II. El período de sustitución de importaciones

Toda periodización es complicada y en cierto modo arbitraria, sobre todo cuando se trata de procesos tan fluidos como los de la acción estatal y la economía, generalmente existen solapamientos entre uno y otro período. Algo de esto sucede en el período que va desde la muerte de Gómez hasta la Segunda

¹⁵ Para todo este punto de la Constitución de 1925, me he apoyado en el trabajo de BREWER CARIAS, Allan R. *Instituciones políticas y constitucionales*. Editado por la Universidad Católica del Táchira y la Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. San Cristóbal 1985. Tomo I, pp. 126 y ss.

Guerra Mundial, durante el cual se produce un giro político muy significativo y el Estado comienza a diversificar el gasto público y a atender asuntos antes reservados a la sociedad civil, de conformidad con la concepción liberal, a reorientar en forma muy tenue sus acciones en el sentido de un Estado social de Derecho.

Luego de la muerte de Gómez en 1936, comienza un proceso de lenta apertura democrática, se reorienta la acción del Estado quien empieza a intervenir en la prosecución de los derechos sociales y económicos de la población, intenta ordenar el sistema financiero, se adelanta un programa de salud pública, básicamente contra el paludismo y otras enfermedades endémicas, se trata de organizar un conjunto de medidas que habían estado represadas por el régimen anterior. El informe de una misión norteamericana que realizó un estudio sobre la situación del momento señalaba: *“La capacidad de leer y escribir de la gran mayoría de la población es baja... El nivel de vida y la capacidad adquisitiva de la gran masa del pueblo son muy bajas. En muchos lugares de Venezuela faltan las normas de sanidad más elementales, lo que a su vez se refleja sobre la salud de la población... El suministro de alimentos para la gran masa de la población ha sido hasta ahora insuficientes en cantidades, malo en cuanto a calidad y gran parte de aquellos han estado infestados gravemente. Esto se debe atribuir en parte al bajo nivel de vida, en parte a la falta de desarrollo agrícola debidamente planeado y también en parte a la falta de iniciativa y de conocimientos entre la población”*¹⁶. Para 1936 *“... El ingreso nacional alcanzaba apenas a 11.499 millones de bolívares, de los cuales 1.278 millones correspondían al sector privado y 221 millones al sector público. A la agricultura correspondían 342 millones, a la industria 379 millones, al comercio 222 millones, a los servicios 160 millones. La ocupación total era de 1.084.000 personas”*¹⁷, de los cuales alrededor de 625 mil -un 58% del total- estaba ocupado en labores agrícolas. El PTB era de 2.307 millones.

Durante el régimen de López Contreras, que sucede al de Gómez, se promulgó la Constitución de 1936, en la cual se reconoció por primera vez en un texto

¹⁶ Informe de la Comisión Norteamericana: Ford, Bacon y Davis. Tomado de José Antonio Mayobre. Desde 1936 hasta nuestros días. Publicado en Política y Economía en Venezuela. Ob. cit.

¹⁷ MAYOBRE, José Antonio, Ob. cit.

constitucional, los derechos de carácter social y se limita el derecho de la propiedad, meses después es promulgada la primera Ley del Trabajo y durante ese período se creó el Banco Central en función del ordenamiento financiero de la nación.

Se suspendieron a partir de 1938 el otorgamiento de nuevas concesiones petroleras. Se promulgó la Ley de Defensa Contra el Paludismo, que en su artículo 1 declaraba a la extinción del paludismo como un problema nacional de urgente solución. La campaña antimalaria erradicó este mal en Venezuela, lo que permitió aumentar la población y ampliar con mayor facilidad la zona de explotación petrolera, en primer término.

En el período de gobierno de Medina Angarita, desde 1941 hasta 1945, además de sentarse las bases de casi todo nuestro sistema jurídico actual, se promulgó la Ley de Hidrocarburos que uniforma el régimen de concesiones y en su artículo 80 prevé la reversión petrolera lo que estableció las posibilidades para un control futuro de la industria por el Estado, la Ley de Impuesto sobre la Renta, base del sistema tributario venezolano¹⁸, se creó el Seguro Social Obligatorio, para atender la salud del trabajador. Como podemos observar, a partir de 1936, los fines del Estado comienzan a apuntar hacia los de un Estado social de Derecho, atendiendo, cada vez más, los derechos sociales y económicos de la población, en la Constitución de 1945 se facultó al Poder Federal para *"dictar en circunstancias extraordinarias, las medidas de orden económico que fueran necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza."* Artículo 32 ordinal 9¹⁹. El gobierno de Medina fue de una lenta apertura democrática y de un leve pero significativo giro de los fines del Estado en su atención a los derechos sociales y económicos de la población. Para Germán Carrera Damas²⁰, esto obedecía más a una situación internacional de democratización y del frente antifascista que al empuje de las fuerzas internas. Para este mismo autor, *a partir de 1940 se desarrolla, acentúa y se hace ya irreversible la desproporción entre el sector público y el privado en la economía, así como la vocación estatista de los gobiernos.*

¹⁸ BREWER CARIAS, Allan R. Ob. cit., p. 132.

¹⁹ BREWER CARIAS, Allan R. Ob. cit., p. 133

²⁰ CARRERA DAMAS, Germán. Ob. cit.

En octubre de 1945, Medina es derrocado por un golpe de Estado protagonizado por el partido Acción Democrática y un grupo de militares jóvenes, entre los que destacaba Marcos Pérez Jiménez, para entonces Mayor del ejército. Durante el trienio adeco (1945-48) se acelera el proceso democratizador y de intervención directa del Estado en la sociedad, se modifica la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1943, eliminando la distinción entre renta e impuesto. Se estableció el principio de no otorgar más concesiones petroleras y se intentó crear una empresa petrolera estatal. El Estado comenzó a vender directamente el petróleo proveniente de las regalías. Se trató de estimular la producción agrícola, básicamente a través de mecanismos crediticios (Banco Agrícola y Pecuario, Banco Industrial y la Corporación Venezolana de Fomento). Se funda la Flota Mercante Grancolombina, en conjunto con otros países del área²¹. En materia de comunicaciones, en 1936, se crea el Ministerio de Comunicaciones y en 1937, la empresa estatal para el servicio público de transporte aéreo, la Línea Aeropostal Venezolana. En 1947 se promulga una Constitución distinta en cuanto a la forma y fondo de cuantas la precedieron, se desarrollan los derechos sociales, se limitan los derechos económicos y establece el derecho al sufragio universal directo y secreto. Esta Constitución al limitar la propiedad privada por razones sanitarias o de interés público, faculta al Ejecutivo para *"dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional."* (artículo 73)²². En 1948, se promulga la primera Ley de Reforma Agraria, -que no se implementó por la caída de Gallegos- para erradicar el latifundio, vestigios de una forma atrasada y antieconómica de propiedad de la tierra, aunque este sistema estaba en franca decadencia. La antigua rivalidad entre la oligarquía agraria (latifundista) y la comercial se había ido resolviendo con la aparición del petróleo, la oligarquía comercial caraqueña se transforma en burguesía importadora y su anterior rival va perdiendo peso y poder. Ya para 1928, se crea el Banco Agrícola y Pecuario como Banco estatal de fomento agrícola, lo que condujo a que los terratenientes hipotecaran sus tierras, incluso por encima de su valor, y las abandonaran. *"Se trataba en el fondo del financiamiento estatal del abandono y descapitalización del campo, con lo cual desaparecía la oligarquía terrateniente"*²³.

²¹ MAYOBRE, José Antonio. Ob. cit.

²² BREWER CARIAS, Allan R. Ob. cit.

²³ PURROY, M. Ignacio. Ob. cit., p. 44.

Durante el trienio adeco se produjo un crecimiento significativo de los ingresos fiscales, debido al aumento de la producción petrolera, consecuencia de la recuperación de la economía mundial en la posguerra -la producción petrolera ascendió de 886.000 barriles diarios en 1945 a 1.339.000 en 1948- y al aumento de la participación del Estado en las ganancias de la industria, los ingresos percibidos por el gobierno pasaron de 660 millones de bolívares en 1945 a 1.776 millones en 1948, un aumento por esta materia, de alrededor del 270% en tres años. Durante ese período *"Los egresos totales del gobierno aumentan en tres años en una y media vez y la inversión pública se incrementa en más del triple. Es fácil imaginar los efectos expansivos que ello debe haber producido sobre la economía interna y en el poder adquisitivo de la población"*²⁴ lo que contrasta con los años de Pérez Jiménez, en los cuales los egresos totales *"no alcanzan a aumentar en 50% entre 1948 y 1956 y las inversiones se incrementan en una y media vez."*²⁵

Con Pérez Jiménez se instaura una dictadura desarrollista y estatista, se pierde el impulso dado en el trienio adeco a las políticas de carácter social, la remuneración al trabajo pasa del 59,8% en 1950 al 52,4% en 1957, mientras que la remuneración del capital varía de 40,2% en 1950, a 47,2% en 1947²⁶. A todo lo largo del período 45-57, la economía mantiene una fuerte expansión, lo que aumenta el poder adquisitivo de la población y fortalece el mercado interno, condición necesaria para el desarrollo de la economía de sustitución de importaciones. Los ingresos totales aumentan de 660 millones, en 1945, a 5.405 millones en 1957, más de ocho veces, (819%); los ingresos provenientes de la industria petrolera aumentan de 353 millones, en 1945, a 3.822 millones en 1957, más de 10 veces (1.083%). *"Tal vez lo más importante en la acción del Estado en este período es que comienza a asumir funciones como productor directo"*²⁷ ante la debilidad e indolencia de los sectores privados, durante la dictadura se amplía y profundiza este papel del Estado.

En 1950, se crea la empresa Minas de Carbón de Lobatera; en 1953, el gobierno nacionaliza la CANTV, al adquirir la totalidad de acciones -20.000- de la

²⁴ ARANDA, Sergio. *La economía venezolana*. México 1978, pp. 142-143.

²⁵ ARANDA, Sergio. *Ob. cit.*

²⁶ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *La economía venezolana en los últimos trece años*, p. 173.

²⁷ ARANDA, Sergio. *Ob. cit.*

Telephone Properties LTD, la única empresa de importancia nacional en el área de servicio telefónico urbano.

Este proceso de centralización y estatización de las comunicaciones comienza en 1946, con el establecimiento del sistema telefónico a la población del Estado Táchira, que sería administrada por el Ejecutivo Nacional; en 1968, la nación compra las últimas acciones de la CANTV que permanecían en manos del sector privado y en 1973, adquiere la empresa de teléfonos de San Fernando de Apure. Se culmina así, en veinte años, el proceso de estatización de las empresas privadas de teléfonos²⁸.

En 1955, se crea la CAVN, Compañía Anónima Venezolana de Navegación y la CONAHOTU, Corporación Nacional de Hoteles y Turismo; en 1956 el Instituto Venezolano de Petroquímica; se impulsa la Industria Siderúrgica Nacional y la explotación hidroenergética del río Caroní; existía el Plan Nacional de Electrificación; el Plan Nacional de Vialidad y el Plan Ferrocarrilero, en relación a esto Maza Zavala comenta: *"Es evidente que se trata de sentar las bases de un capitalismo de Estado, que permitiera una ampliación del poder político y militar en el campo económico. Contradictorias ideas nacionalistas probablemente bullían en la mente de los jefes militares y/o de sus colaboradores, ya que, por una parte, permitían la penetración del capital extranjero y le facilitaban un mayor dominio del petróleo, mientras que por la otra impedían a ese capital, en principio, el acceso a proyectos industriales importantes como los citados. La burguesía industrial en crecimiento no era entonces un factor real de poder, no lo animaba una conciencia nacionalista en el sentido indicado, como para inspirar, directa o indirectamente, una política de autonomía en industrias básicas ... por tanto, hay que encontrar la explicación de los propósitos ... en la existencia de un proyecto de capitalismo de Estado, que pudiera asimilarse al que se han propuesto los militares brasileños, y que en este caso sería más bien un antecedente venezolano"*²⁹.

A pesar de esta tendencia del Estado, el modelo económico sigue inscrito dentro del proceso de crecimiento secundario de sustitución de importaciones,

²⁸ El libro de CANTV. Editado por la Junta Directiva de la Empresa. Impresora Policrom. Caracas 1973.

²⁹ MAZA ZAVALA, D.F. "Historia de medio siglo en Venezuela". En América Latina: historia de medio siglo. p. 531. Citada en el trabajo de Freddy Rincón. El nuevo ideal nacional y los planes económicos y militares de Pérez Jiménez. 1952-1957. Ediciones Centauro. Caracas 1982, pp. 84-89.

será luego, en la década de los setenta cuando el Estado asuma, en una proporción considerablemente mayor, su rol como productor directo. Este modelo de sustitución de importaciones, requiere de un mercado interno que haga rentable tales sustituciones. *"Un indicador del tremendo aumento del mercado interno lo proporciona el hecho de que a pesar de los incrementos de la producción agrícola e industrial, las importaciones se elevan de Bs. 804,9 millones, en 1945, a Bs. 2.809 millones en 1948 y a Bs. 6.140,2 millones en 1957. La importación de bienes de consumo se eleva de Bs. 291 millones en 1941... a Bs. 1.871 millones en 1956... Durante todo el lapso que media entre 1950 y 1957, la burguesía venezolana había enfatizado la inversión en actividades no reproductivas, a la circulación y al consumo de bienes, a los servicios, a la vivienda y la administración pública... El resultado era que una parte creciente del consumo tenía que ser abastecido mediante importaciones"*³⁰

El advenimiento del régimen democrático, en 1958, íntimamente vinculado con las aspiraciones de la población, de la ampliación de las distintas libertades, de opinión, de asociación a grupos gremiales o profesionales, a partidos políticos, así como de la solución de los distintos problemas económicos y sociales que afectan al país, produjo una gran presión. *"Se pensó por más de una colectividad o sector, que con el sólo advenimiento del régimen nacido de las urnas el 7 de diciembre, iban a ser resueltos con ciertos procedimientos mágicos los problemas acumulados a través de una década, satisfechos con rapidez de vértigo el amplio saldo de reivindicaciones aplazadas que como un fardo arrastraba el pueblo de Venezuela"*³¹

Se impulsa, en forma planificada, una política de sustitución de importaciones, que comienza a implementarse en medio de grandes amenazas al naciente sistema democrático, lo que generó una dinámica de funcionamiento en el cual el orden de prioridades de las políticas gira en torno a su capacidad para generar la estabilidad, ello se evidencia desde la propia firma del Pacto de Punto Fijo, el 31 de octubre de 1958. El objetivo central del Pacto fue mantener y consolidar la democracia, propósito bastante general y difuso, como para que

³⁰ ARANDA, Sergio. Ob. cit.

³¹ BETANCOURT, Rómulo. Mensaje al Congreso de 1960.

los más variados intereses pudieran coincidir con él. La estrategia explícita y/o implícita, consciente y/o inconsciente consistió en hacer a la democracia más rentable que un régimen dictatorial, a través de una dinámica de acción que tiende a minimizar las contribuciones que el sistema exige a sus participantes y maximizar las retribuciones que es capaz de otorgar. Ello se expresa a través de la política de sustitución de importaciones creando un mercado cautivo e incentivos a la producción, favoreciendo así a los sectores de la burguesía; los programas de reforma agraria; la sindicalización de los obreros y la expansión de la práctica de las contrataciones colectivas; la formación de gremios profesionales; la masificación de la enseñanza; el cargo en la Administración Pública como contraprestación a los servicios en el partido de gobierno, etc. Todo esto conduce a otorgar, cada vez más, retribuciones a los componentes del sistema, los dirigentes sindicales compiten entre sí y se legitiman ante la masa obrera en la medida en que son capaces de lograr estabilidad laboral, aumentos salariales y otros beneficios a través de los sucesivos contratos colectivos, de forma tal, que cada nuevo contrato debe ser significativamente superior al que lo antecedió. Lo mismo puede afirmarse de los dirigentes de las distintas asociaciones profesionales. Los empresarios, actuando a través de las distintas cámaras de comercio y producción o como gerentes de empresas, buscan mantener un alto nivel de ganancias. Las campañas electorales de todo tipo, no sólo las orientadas a elegir al Presidente de la República o Cuerpos Deliberantes, se convierten en una competencia de ofrecimientos desmesurados de reivindicaciones concretas. Un sistema, cuya lógica interna gira en torno a esta dinámica, es potencialmente desequilibrado, aun cuando el factor petrolero haya actuado como elemento compensador. Nuestro sistema político se apoya básicamente en su capacidad de distribuir beneficios de tipo instrumental, las retribuciones por la realización de las distintas actividades están fuera de la actividad misma y la conducta de sus integrantes tiende a colocarse dentro del mínimo aceptable³². Recordemos la afirmación de Raúl Prebisch, *"El sistema tiende a la crisis cuando por el impulso del proceso de democratización, se fortalece el poder de la fuerza de trabajo, a la par que se acrecienta la función del Estado. En otras palabras, cuando la doble presión del comportamiento*

³² Una ampliación de este punto puede verse en el trabajo de Miguel VanderDijks. "El sistema democrático y su perfectibilidad". Revista N° 3 de la Colección Cuatricentenario. Publicaciones del Consejo Supremo Electoral. Caracas 1987.

del excedente se vuelve cada vez más intensa". El alza de los precios petroleros, a finales de 1973, dan un giro radical a las tendencias al agotamiento del sistema.

Según M. Ignacio Purroy, el período de sustitución puede periodizarse de la forma siguiente:

1. "Hasta 1950: formación del sector industrial.

2. De 1950 a 1959: éste es un período de fuerte expansión alcanzándose tasas de crecimiento más altas que en ningún otro período posterior. Se conforman las características estructurales de la industrialización. Pero es necesario distinguir dos subperíodos:

a) De 1950 a 1955: el producto industrial se expande a ritmo acelerado presentando una alta elasticidad del crecimiento respecto al resto de la economía.

b) De 1955 a 1959: el desarrollo industrial se ve sometido a fuertes oscilaciones coyunturales, originadas por problemas del sector petrolero externo, mayor inestabilidad política y ausencia de una política industrial proteccionista.

3. De 1959 a fines de la década de los sesenta: se estabilizan las características estructurales gestadas en la década anterior y aparecen los primeros síntomas de agotamiento de la dinámica expansiva. Se deben distinguir tres periodos:

A.- De 1959 a 1962: Son años de recesión general de la economía, comienzan a implementarse medidas proteccionistas. La producción industrial acusa los efectos de la crisis y llega incluso a contraerse en 1960.

B.- De 1962 a 1965: empiezan a sentirse los efectos de las medidas proteccionistas y la expansión sustitutiva es considerablemente intensa.

C.- De 1965 a 1969: se presentan síntomas de desaceleración del crecimiento industrial y estancamiento de los cambios estructurales. No

surge una nueva política económica que venga a hacer frente al agotamiento progresivo del modelo de sustitución fácil”³³.

La expansión vertiginosa de la producción y exportación petrolera finalizó en 1957, para la fecha había surgido fuertes competidores en el Medio Oriente. *“En tanto que en 1948 Venezuela era el segundo productor mundial de petróleo, en 1974 había pasado al quinto lugar. Mientras que en 1948 su participación en la producción mundial ascendía al 14,3% en 1974, esa participación se había minimizado al 5,4%”³⁴.*

III. El Estado productor

El alza inusitada de los precios petroleros cambia las tendencias al agotamiento que venía presentando el modelo de sustitución de importaciones, ésta se había llevado a cabo, al parecer, sin ningún plan selectivo donde se estableciera el orden de prioridades en torno a lo que se quería sustituir en función de la complementaridad e integración entre los distintos sectores de la producción y las ventajas competitivas de los productos que se deseaba sustituir. Había la disposición de sustituir importaciones y se iba haciendo en la medida en que los empresarios privados estaban en condiciones de producir tal o cual rubro, sin importar su capacidad competitiva, los costos, la calidad, la posibilidad de integrarse y estimular a otros sectores de la economía. El resultado fue una gran industria de ensamblaje, con baja calidad y a costos no competitivos. La articulación se produce a través del centro hegemónico, esto no nos permitió romper con la dependencia del petróleo y de las fluctuaciones de su mercado. Si como señaláramos, la expansión económica de los años que van del 45 al 57, comienza a declinar al aparecer otros países petroleros, a la vez que disminuye la inversión en la industria³⁵, el aumento de los precios del petróleo cambia nuestra situación.

El valor de exportación del crudo venezolano pasa de 2,13 dólares por barril; de 1968, en 1972 a 7,04 en 1974, un incremento del 330%. Venezuela aumenta

³³ PREBISH, Raúl. “Hacia una teoría de la transformación”. Revista de la CEPAL. Abril 1980.

³⁴ PURROY, M. Ignacio. Ob. cit.

³⁵ ARANDA, Sergio. Ob. cit.

su presupuesto nacional (sólo en la Administración Central) de 15 mil millones a 42 mil millones de bolívares aproximadamente. El boom petrolero distorsiona los procesos decisorios a través de los cuales se establece el punto de equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, potenciando las tendencias hacia el populismo, que ya estaban presentes desde 1958. El Estado hace una sobreoferta a los ciudadanos e incrementa sus retribuciones, sin que ello esté conectado con un aumento de las contribuciones de éstos. Por decreto se aumentan los precios y salarios y se fija un ingreso mínimo por trabajador; las prestaciones sociales son consideradas como derechos adquiridos y se aprueba una Ley de Despidos Injustificados. Se aplica una política de pleno empleo. Aunque estas medidas están orientadas a una sana justicia social y pretende hacer realidad principios consagrados en la Constitución de 1961, su efecto es la quiebra de la disciplina del trabajo, el castigo más grave que puede dársele a un trabajador es ser separado de su cargo, pero con la Ley de Despidos Injustificados, el decreto sobre las prestaciones sociales como derechos adquiridos y la política de pleno empleo, se hace inoperante cualquier sanción, muchas veces es más rentable ser despedido que continuar en el cargo.

El aumento de la liquidez en manos del público genera una sobre demanda de servicios que ocasionan una baja en la calidad de los mismos, un aumento de sus precios, una tendencia desbordada al consumismo, sólo compensado por un crecimiento inusitado de las importaciones.

El informe del Contralor General de la República, presentado al Congreso en el año 1976, caracterizó la situación que vivía la Administración Pública para el momento, de la manera siguiente: *“En años anteriores para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, se hicieron importantes esfuerzos de un carácter básicamente normativo, entre los que podemos señalar: la Ley de Carrera Administrativa, la Ley Orgánica del Régimen de Presupuesto, la Ley Orgánica de Contraloría, la Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley Orgánica del Situado, la Ley de Crédito Público, los Decretos sobre Planificación, los Decretos sobre Descentralización, los Decretos sobre Regionalización, los Instructivos y Normas sobre Personal, los Instructivos y Normas sobre Contabilidad, los Instructivos y Normas sobre Compras, los Instructivos y Normas sobre Contratación, los Instructivos y Normas sobre Licitación, los Instructivos y Normas sobre Controles Internos, las mejoras de Sistemas y Procedimientos, la reorganización de dependencias. Sin embargo,*

la capacidad de la Administración Pública para afrontar las exigencias de su medio ambiente ha sido desbordada, ostensiblemente, como producto de:

- a) la demanda de nuevos servicios;
- b) la magnitud de los proyectos;
- c) el incremento del número de contribuyentes;
- d) el aumento y la complejidad de los asuntos sometidos al control del gobierno y
- e) el aumento del gasto público.

En la Administración Pública se constata una ausencia de recursos humanos adecuados, lo que explica, en buena medida, muchas de sus fallas y deficiencias. Existe un éxodo del personal capacitado hacia el sector privado o hacia determinadas áreas del sector público y un innecesario crecimiento cuantitativo del personal de la Administración. Por otra parte la corrupción no se limita a la Administración Pública, sino que abarca todas las esferas y persiste como expresión de una sociedad que vive una crisis de valores, dentro de una injusta estructura social. El deseo de enriquecimiento fácil, la escandalosa especulación, las excesivas ganancias, el derroche, el pago de comisiones, el tráfico de influencias, el tráfico de drogas, la infancia abandonada, la paternidad irresponsable, la delincuencia, la renuencia al pago de impuestos, el irrespeto a las Normas de Orden Público, son causa y reflejo de los delitos contra la Cosa Pública. Entre las causas fundamentales de corrupción administrativa, podemos señalar el desorden administrativo y la ausencia de sanciones”³⁶.

El aumento súbito de los ingresos del Estado rebasaron su capacidad administrativa, produciéndonos una verdadera indigestión de dinero, no fueron oídas las voces de prudencia y ponderación como la de Pérez Alfonzo, quien señalaba que había que reducir la producción petrolera e inyectar al sistema sólo la cantidad de circulante que éste pudiera manejar. El aparato productivo se distorsionó; el aumento de la demanda generó grandes presiones inflacionarias que fueron mitigadas por las importaciones. Sin embargo, el gran volumen de ingresos permitió al Estado variar su modelo de acumulación,

³⁶ Extracto del Informe del Contralor de la República al Congreso Nacional. 1976.

ahora éste podía invertir directamente en los grandes proyectos industriales, curiosamente, al parecer acentúa la tendencia del gobierno de Pérez Jiménez, que a su vez era la continuidad de una política cuyos rasgos básicos se insinúan en el año treinta y seis, se define legalmente en el período medinista y se acelera en el trienio adeco. La nacionalización del petróleo se lleva a cabo sobre la base del artículo de la Ley de Hidrocarburos del año 1943, se convierte en una realidad de posibilidad de una empresa petrolera estatal intentada durante el período del ensayo democrático 1945-1948. Sería interesante investigar esta continuidad en las políticas estatales, que varía en intensidad y estilos pero no en rumbos. Habría que averiguar si esta aparente continuidad obedece a que tanto los grupos militares y civiles que han detentado el poder respondían, en lo fundamental, a un proyecto nacional compartido ¿Ese proyecto es el presentado en forma explícita, en el programa político de Acción Democrática, con las particularidades y estilo propios de ese partido? ¿se agotó durante el lapso 1973-76, en relación a los objetivos no a los fines últimos que perseguía? Estas son preguntas cuyas respuestas merecen una investigación que aún no se ha realizado. Sin embargo, parece constatar, durante el lapso del 40 al 80, la vocación estatista de los gobiernos, el papel secundario que de hecho mantuvo la burguesía nacional.

Al final de la década del setenta se nacionalizaron las industrias básicas, se ha dado un gran impulso al desarrollo hidroeléctrico, se obtuvo un aumento sustancial del parque industrial, crecen de manera vertiginosa la inversión del Estado en empresas públicas. Sin embargo terminamos siendo un país endeudado, debilitado frente al exterior con una muy escasa capacidad competitiva y a partir de los años ochenta, comienza a declinar, por primer vez en más de cuarenta años, los niveles reales de vida de la población. ¿Qué ha pasado? ¿Por qué cuando se ha culminado, en sus rasgos generales, un proyecto más o menos compartido por los grupos que han dirigido al país, los fines fundamentales hacia donde apuntaban: ruptura con la dependencia, desarrollo integral y autosostenido, mejora sustancial de la calidad de vida de la población, sólo se lograron parcialmente y ahora estamos en franco retroceso?

IV. El redimensionamiento del Estado

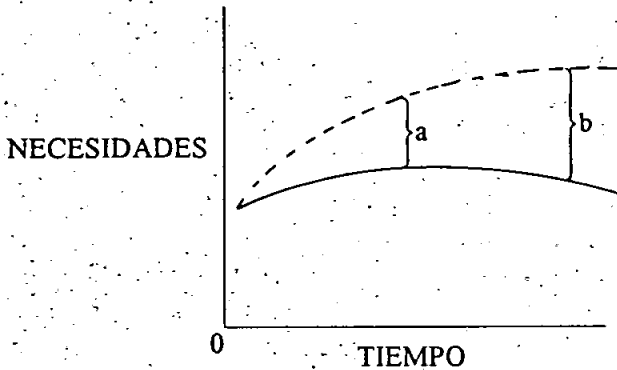
El esquema sobre el cual funciona el sistema político venezolano a partir de los años cuarenta y que se acentúa en 1959, es el de la distribución del ingreso

petrolero a los distintos sectores de la sociedad civil, sin la debida contraprestación de ésta. La creciente renta petrolera es utilizada por el Estado en función de inversión y gastos en empresas y entes públicos, en subsidios y apoyos a las empresas privadas, en el empleo público, que de 4.396 empleados que había para 1920, pasa a 56.170 en 1936, 300.000 en 1974 y a 1.250.000 en 1989. Lo que reingresa al Estado es realmente poco, el circuito se cierra a través del centro hegemónico, con un alto nivel de importaciones compradas con un bolívar sobrevaluado, que aunado a una baja tasa de impuestos cierra el circuito de distribución de la renta petrolera en la sociedad civil. Este modelo caracterizado por una sobre oferta de contribuciones del Estado, sin la correspondiente retribución de la sociedad civil, es potencialmente desequilibrado. A partir de 1959, esta forma de funcionamiento se acrecienta, el mantenimiento de la democracia es el objetivo principal del sistema, a partir de él se evalúan las políticas estatales, el grado de bondad de ellas estará en relación con su capacidad para contribuir al mantenimiento y fortalecimiento del régimen. La estrategia implícita y/o explícita, consciente y/o inconsciente es hacer de la democracia un régimen más rentable que la dictadura, sea ésta de izquierda o de derecha. Los finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, representan la expresión más acabada de este modelo, pero también su agotamiento y crisis. Para mantener en marcha este modelo, se recurre al endeudamiento externo, la caída de los precios del petróleo acelera su crisis.

De 1959 a esta fecha, el Estado ha sobre atendido el objetivo de otorgar más y más contribuciones a la sociedad civil a través de la renta petrolera, descuidando su capacidad competitiva frente al exterior. Ya hemos señalado que éstos son los objetivos básicos de cualquier Estado, que ambos se le imponen a él en forma obligante. Si bien son competitivos, el uno no puede lograrse sin el otro, el Estado se debate en el acento que debe darle a uno y a otro en determinados momentos. En nuestro caso, la sobre estimación del ofrecimiento de prebendas a la sociedad civil en función de la paz social y del afianzamiento y consolidación de la democracia, se hizo en detrimento de nuestra capacidad competitiva frente al exterior, lo que condujo, a su vez, a que cayeran los indicadores de la calidad de vida de la población.

Hoy estamos frente a un Estado debilitado con respecto al exterior, cuya deuda externa anula las bondades de la renta petrolera. En lo interno la mayoría de la población se ha empobrecido y los niveles de vida han retrocedido a los de los

años sesenta, después de más de treinta años de mejoras ininterrumpidas de esos niveles, lo que puede conspirar contra la tan costosa estabilidad democrática y la paz social. Los sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989, constituyen una alerta sobre una situación, que nada tendría de extraño que se repitiera, una caída de los niveles de vida de una población resulta más peligrosa que mantenerlos bajos por mucho tiempo, ya que el nivel de aspiraciones tiende a mantenerse en los puntos de vida superiores. En relación a este asunto, el gráfico de J. C. Davies, en su trabajo "*Toward a Theory of Revolution*"³⁷, es elocuente:



----- Expectativas en la satisfacción de las necesidades.
 _____ Satisfacción real

- a.- Momento a. Existe un nivel tolerable entre las aspiraciones y su satisfacción.
- b.- Momento b. Existe un nivel intolerable entre las aspiraciones y su satisfacción, allí se producen las revoluciones.

Está claro que las aspiraciones y su satisfacción son niveles subjetivos, que pueden subir o bajar, de acuerdo con un conjunto de factores.

³⁷ DAVIES, J. C. "Toward a Theory of Revolution". Publicado en *American Sociological Review*. Febrero 1962. Vol. 27 N° 1, p. 5. Tomo la referencia de BREWER-CARLAS, Allan. *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*. Edit. Tecnos. Madrid 1975, p. 72.

Evidentemente dadas las actuales condiciones, el punto de equilibrio, entendido como la zona de común acuerdo sobre las contribuciones y retribuciones que sistema y miembros están dispuestos a dar y recibir, se ha desplazado, por lo que debe producirse un proceso de reacomodo para obtener uno nuevo. Dada la reducción del excedente social a distribuir, el sentido de este proceso necesariamente tendrá que girar en torno al modelo de inclusión y exclusión de los beneficiarios del sistema. En otras palabras, sobre qué sectores va a recaer el costo social de la crisis.

Ante esta situación el Estado democrático venezolano, como centro dirigente del sistema político, debe actuar de manera tal que pueda lograr que se genere un excedente social capaz de establecer un nuevo punto de equilibrio que permita: a) ser aceptado por la población, de forma tal que no produzca conflictos sociales incontrolables y b) restituya la capacidad del Estado para invertir en función del desarrollo y poder así competir-satisfactoriamente con el resto de los Estados nacionales. Para ello tiene ante sí las siguientes posibilidades de acción: 1) Ahorro interno a costa de la reducción del ingreso de la población y del gasto en servicios públicos; 2) Lograr mayores contribuciones de la membresía a través del incremento de la cantidad de trabajo realizado y 3) Una utilización más racional de los recursos, a través del empleo de técnicas más adecuadas que permitan una combinación cercana a lo óptimo, de los factores generadores de la riqueza social. Estas vías no son excluyentes entre sí, sino más bien complementarias. Lo que se tendrá que resolver es el énfasis que habría que poner a unas u otras.

El ahorro interno, a costa de la reducción tanto del ingreso de la población como del gasto público, es una salida poco acorde con la dinámica intrínseca de un sistema democrático como el nuestro, ya que sería muy riesgoso mantener esta forma de actuación por largo tiempo o con mucha intensidad. Ello generaría conflictos difíciles de controlar. La exclusión permanente de uno o varios sectores del disfrute de los beneficios puede inducirlos a la búsqueda de salidas distintas al sistema para el logro de sus fines. Esta es una vía más lógica en regímenes autoritarios y represivos, pero no por ello debemos obviarla en un análisis, ya que de hecho ésta es una salida que ha estado presente en casi todos los países latinoamericanos. La lógica de este proceso es: una vez que se reduce el excedente social, generalmente bajo la presión de la fuerza de trabajo y del capital por una parte y las exigencias de las nuevas funciones que el Estado

tiene que realizar, por la otra, debe generarse una acción para restablecer ese excedente. El Estado tiende a frenar la fuerza de trabajo, y esto hace factible y lógico una salida no democrática. El régimen dictatorial represa por la fuerza las exigencias de la población, eliminando sindicatos y partidos; de esta manera va restituyendo el excedente social. Pero esta situación termina siendo insostenible para el régimen; suele entonces revertirse el proceso y se produce la apertura democrática para completar así el ciclo democracia-dictadura-democracia, que parece repetirse en el tiempo con una suficiente persistencia como para que no pueda ser ignorado. Quiero insistir en que como ésta es una alternativa real y viable, debería servir de acicate a los demócratas sobre todo a las élites dirigentes, para que realicen todos los esfuerzos necesarios a fin de evitarla.

La segunda alternativa señalada para reestablecer el nivel del excedente social -lograr mayores contribuciones de los ciudadanos a través del aumento de la cantidad de trabajo realizado- implica romper con el conjunto de estándares establecidos en la legislación vigente y en los reglamentos y acuerdos contemplados en las diferentes contrataciones colectivas. En otras palabras, significaría quebrantar las reglas de juego establecidas, incluyendo la propia legalidad. Esta es una vía que al sistema democrático le sería muy difícil transitar.

La tercera posibilidad de acción sería la utilización más racional de los recursos, a través de técnicas adecuadas, que permitan una combinación cercana a lo óptimo, de los factores generadores de la riqueza social. Esta es la que posee más potencialidad para el sistema democrático, ya que con los mismos recursos se puede generar un aumento del excedente, permitiendo que todos los sectores puedan resultar, si bien no beneficiados, por lo menos poco perjudicados. Sin embargo, esta solución no es simple y su consecución presenta múltiples dificultades. Para llevarla a cabo se requiere, primero, acuerdos básicos entre los distintos sectores involucrados, en relación a los objetivos que es necesario alcanzar; y segundo, dominio de las técnicas gerenciales que permitan la combinación eficiente de hombres, recursos y sistemas.

Nuestra democracia ha demostrado poseer gran capacidad negociadora. Ese es un capital político muy importante. El sistema ha logrado integrar a sus

ciudadanos sin mayores traumas, hasta el punto de que quienes ayer se encontraban en oposición armada o en prisión por actividades subversivas, hoy los vemos actuar dentro de las estructuras democráticas en el Parlamento, sindicatos, gremios u ocupando algún cargo gubernamental. Sin embargo, no basta poseer habilidad y disponibilidad negociadora, pues la posibilidad de negociación está estrechamente vinculada al grado en que los actores fundamentales puedan tener intereses consensuales. Mientras más sean los intereses comunes, mayor posibilidad de negociación y viceversa. Entendemos que existe un interés compartido por la membrecía para el mantenimiento del sistema, porque se cree en él y porque resulta más rentable que otro distinto. La democracia vista así, es un bien común y el comportamiento ante ella sería el siguiente: *pagaremos los costos necesarios para su mantenimiento, siempre y cuando recibamos algún beneficio por encima del nivel del bien colectivo, es decir, si obtenemos algún tipo de incentivo selectivo.* Indudablemente que es a la minoría privilegiada por el sistema a quien puede afectar, significativamente, la pérdida de éste y a los que les debería interesar, más que a los otros, su sostenimiento. Esta preocupación debe estar en proporción directa al beneficio adicional que se recibe. Ahora bien, de conformidad con su dinámica, el incentivo selectivo, que le es más fácilmente perceptible, es el que se deriva de los resultados electorales. Sabido es que uno de los acuerdos más significativos, logrado con el Pacto de Punto Fijo, fue transformar el juego democrático de manera tal que aún los vencidos en las elecciones obtuvieran ventajas por su participación en ellas.

En momentos como los actuales, donde la opción real no es distribuir beneficios sino dificultades, la capacidad negociadora se restringe mucho. Ya no se trata de discutir “*a quién doymás y a quién menos*” sino “*a quién le quito más y a quién menos.*” Una situación de esta naturaleza potencia la posibilidad de conflicto y reduce las del acuerdo negociado. Sin embargo, para el buen funcionamiento del sistema, las élites fundamentales deben llegar a acuerdos sobre problemas básicos, sobre opciones, que en lo esencial y dada la situación, no resultarían nada populares.

Si el incentivo selectivo más importante para los grupos políticos, es ganar las elecciones y si ese triunfo se apoya en los errores del partido competidor, ¿dónde podrá situarse el punto de común acuerdo? En otras palabras, si el partido de gobierno A tiene que tomar determinadas medidas, necesariamente

impopulares, el partido de oposición B va a sacar ventajas en la próxima contienda electoral, lo que obviamente, de acuerdo a esta dinámica, inducirá a que A no tome tales medidas o a que las tome tibiamente, tratando de minimizar los aspectos impopulares que conlleva la decisión. Esta es la lógica normal de funcionamiento del sistema. Sin embargo, hemos llegado a un nivel en el cual es imperativo tomar medidas que necesariamente deben afectar las reglas de juego, por lo que se requiere el consenso del resto de los actores fundamentales del sistema. Pero para que el partido B de oposición pueda apoyar al partido A de gobierno, no es suficiente la idea de que ello contribuye a la buena marcha del sistema. Se requiere algún tipo de contraprestación concreta. ¿Qué podría ofrecerle A a B que sea atractivo y que no signifique una importante ventaja electoral para B? ¿Qué puede esperar B de A que le permita acompañarle en medidas impopulares y perder la posibilidad de aprovecharse electoralmente al máximo de la situación? Estos problemas son difíciles de resolver, por lo que habría que hacer gala de una dosis de habilidad y capacidad negociadora. En las actuales circunstancias, es improbable que se produzca una negociación global, pero sí parece factible que se logren acuerdos parciales sobre aspectos críticos para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, parece que estamos lejos de acuerdos entre las élites políticas sobre asuntos que puedan tener una marcada incidencia en la vida de los ciudadanos y por consiguiente con un claro efecto electoral. Vale la pena destacar, que los elementos negociadores del sistema, no son sólo de carácter "económico". Se puede negociar otro tipo de beneficios como cuotas de poder, ampliando la participación de sectores de la población en las decisiones. Como el poder es una magnitud cuyo valor se expresa en relación al grado en que es poseído por unos y otros, al otorgarlo a alguien, necesariamente se debilita a otro, lo que genera resistencias que son difíciles de contrarrestar. Por ello esa posibilidad negociadora del régimen también se encuentra restringida³⁸.

En este ambiente, se plantea la reforma del Estado que, a juzgar por el Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE), propuesto por la COPRE, tiene como centro la reforma del sistema político acercando a representantes y representados, cimentando las posibilidades de control de los segundos sobre los primeros, con el objeto de perfeccionar el Estado social de Derecho, que es por definición, distinto al liberal. Con esto parece evidenciarse que la intención de las élites

³⁸ Para ampliar este punto véase Miguel VanderDijis. Ob. cit.

políticas no es marchar hacia fórmulas neoliberales, a ello se agregan muchas declaraciones del Presidente de la República, que insiste en que sus medidas no son neoliberales. Al margen de esto, existe la necesidad de transformar la relación Estado y Sociedad, donde ésta al no poder seguir siendo el gran distribuidor de la inmensa renta petrolera, se dedicará ahora a distribuir participación política, al menos eso parece ser su intención. Sin embargo, esto no es tan sencillo, como ya hice notar anteriormente, el poder es una magnitud relativa y cuando se otorga a algún sector, se le está disminuyendo a otro, los afectados se resistirán y tratarán de impedirlo. De allí que el talón de Aquiles de la reforma es su viabilidad política.

La prefiguración de los sectores dirigentes del país, en cuanto a las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, se puede apreciar a través del Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE) propuesto por la COPRE y como producto de una amplísima consulta entre las élites dirigentes. El PRIE propone, como objetivo de la reforma, *"corregir las relaciones entre el Estado y la sociedad, vinculando a la sociedad más estrecha y eficazmente, no sólo a los mecanismos de formación sino también con los de ejercicios y finalidad del poder. El logro de este objetivo habrá de significar un gran paso hacia adelante en el perfeccionamiento del Estado democrático y social de Derecho"*³⁹. En este mismo sentido propone la reforma de los partidos, reformas al sistema electoral, elección directa de los alcaldes, selección nominal de los diputados estadales y los concejales, fortalecimiento de los bloques parlamentarios, impulso a las organizaciones participativas de la sociedad y a los procesos de descentralización y regionalización administrativa. Con ello el Estado, ante la imposibilidad de distribuir cosas tangibles, otorga participación política en el sistema, intentando así establecer un nuevo punto de equilibrio.

El rol del Estado, en la esfera de la producción se modificará a través de una nueva estrategia que pretende cambiar *"... un esquema de industrialización basado de manera casi exclusiva en la sustitución de importaciones, a otro en el cual la actividad exportadora, distinta a la petrolera, ostente un rol significativo"*⁴⁰ y continúa *La nueva estrategia de crecimiento se basará en*

³⁹ COPRE. La reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado PRIE. Edit. Arte. Caracas 1988, pp. 88-89.

⁴⁰ COPRE. Ob. cit., p. 233.

*tres sectores fundamentales: manufactura, agricultura y turismo. Se trata de pasar del esquema caracterizado por una hipertrofia del rubro servicios y de algunas actividades conectadas a los bienes no importables, a otro en el cual existe un mayor equilibrio entre los diferentes sectores económicos”*⁴¹. *“La pequeña y mediana industria, eficiente y moderna, y la gran empresa competitiva, no monopólica, deben ser los principales protagonistas de un nuevo modelo económico para Venezuela”*.⁴². *“La política industrial debe propender a la creación de un aparato productivo generador y ahorrador neto de divisas”... “Esta política industrial será complementada con una decidida política de ciencia y tecnología, que promueva el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas y haga más eficiente la economía en general, ante las nuevas tendencias de la economía mundial que conducen a funciones de producción basados en el conocimiento y la inteligencia. Frente a esta realidad, se requiere desarrollar un amplio programa nacional de desarrollo tecnológico, agrícola e industrial”*⁴³.

El proyecto plantea en materia económica la subordinación del problema de la deuda a una estrategia de crecimiento económico y establece que el rol del Estado debe centrarse más *“... en la formulación de estrategias, políticas y lineamientos, que en el dictado de medidas, decretos y resoluciones, puntuales y parciales”*⁴⁴ y señala como líneas definitorias del nuevo rol del Estado en la economía que: 1. *“Intervenga más selectiva y estratégicamente en la economía.* 2. *Promueva la juricidad en la economía, para garantizar reglas de juego estables.* 3. *Intervenga en la economía mediante mecanismos compatibles con el mercado.* 4. *Promueva la democratización de la economía, tanto del lado de la oferta como de la demanda.*

Llama la atención que en el aspecto económico no se menciona a la industria petrolera, que además de que pertenece al Estado venezolano, posee un buen nivel técnico y el país continúa gozando de claras ventajas competitivas en el área. Somos y seremos por mucho tiempo un país minero y fundamentalmente petrolero, no se entiende por qué no se habla del desarrollo de esta industria y

⁴¹ COPRE. Ob. cit., pp. 242-243.

⁴² COPRE. Ob. cit., p. 245.

⁴³ COPRE. Ob. cit., p. 247.

⁴⁴ COPRE. Ob. cit., p. 253.

sus derivados, mientras se señala a la pequeña y mediana industria, eficiente y moderna y a una hipotética gran empresa competitiva, no monopólica, como protagonista del nuevo modelo económico. La falta de admisión, imaginación y creatividad tan necesarias para poder competir con éxito en el extranjero, brillan por su ausencia, dando paso a una casi artesanal visión del país. No se resalta ni se coloca en primer plano asuntos tan importantes como la necesidad de vincular la industria y la agricultura con las instituciones productoras de tecnologías, de forma tal que nos permita desarrollarnos a niveles competitivos.

Vivimos un período crucial para el país, en el que se impone un cambio de rumbo, como es de suponer, los distintos sectores tratan de imponer la dirección que más les conviene, existen propuestas del redimensionamiento del Estado en función de perfeccionar el Estado democrático y social de Derecho; otras apuntan hacia modelos neoliberales, que al parecer sufrieron un duro golpe con los sucesos de febrero de 1989. Se ha aprobado una reforma electoral que pretende acercar a representantes y representados con el objeto de vigorizar el sistema democrático. Pero las transformaciones del sistema político constituyen un proceso lento y contradictorio, en el cual no se vislumbra aún con claridad hacia dónde apuntará realmente.