AAR4373

TRAB
E2008
B3

Universidad Católica Andrés Bello
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Escuela de Economía

UCAB Universidad Católica Andrés Bello
CENTRO CU... FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
BIBLIOTECA CENTRAL - SALA P. PLAZA S.J.
... SALA DE REFERENCIA

Venezuela: de la Reforma a la Revolución

Cinco ensayos

Ronald Balza Guanipa

Trabajo presentado para ascender a la categoría de Agregado
Caracas, 16 de julio de 2008

Presentación

Los cinco ensayos que se reúnen en este volumen tratan diversos aspectos vinculados con la reciente historia económica y política de Venezuela. El primero de ellos examina la relación entre el Estado venezolano y sus ingresos petroleros desde la segunda década del siglo XX hasta principios del siglo XXI. Este trabajo enfatiza en los determinantes de las reformas económicas aplicadas en el país desde 1989 hasta 1998, destacando algunas de sus principales consecuencias políticas e institucionales. El segundo ensayo aborda con mayor detalle los acontecimientos macroeconómicos registrados desde 1999 hasta 2007, vinculándolos con la concepción de la economía promovida desde 1992 por los actuales gobernantes, que encabezaron entonces un golpe de Estado contra el primer gobierno reformista. El tercer ensayo presenta un inventario detallado, aunque no exhaustivo, de la intervención del Estado en la actividad empresarial desde 1999, y de la evolución en la concepción de la política social y los servicios públicos expuesta por sus representantes. El cuarto ensayo expone los cambios previstos en la Administración Pública venezolana luego de la aprobación de la Constitución de 1999, y los pobres avances _ y aun retrocesos_ reconocidos hasta la fecha en los documentos oficiales. El último ensayo examina el origen histórico y las implicaciones analíticas de la noción utilitarista de "mayor suma de felicidad posible", adoptada como uno de los propósitos fundamentales del Socialismo del siglo XXI según se observa en la *Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007* y en el *Plan de la Nación de 2007-2013*.

Estos cinco trabajos han sido o están en vías de ser publicados: los ensayos uno y tres por la Fundación Konrad Adenauer, los ensayos dos y cinco por la Fundación Centro Gumilla y el cuarto ensayo por la *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales* de la Universidad Católica Andrés Bello. A estas instituciones el autor agradece el estímulo y la paciencia.

Ronald Balza Guanipa
16.07.08

Índice

Venezuela: antecedentes y consecuencias de las reformas de primera y segunda generación 1

Notas sobre la economía venezolana antes y durante la revolución 32

Venezuela: empresas del Estado, política social y servicios públicos durante la Revolución Bolivariana 62

¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999 95

La mayor suma de felicidad posible [illegible]mo del siglo XXI 110

Venezuela: antecedentes y consecuencias de las reformas de primera y segunda generación[1]

El "socialismo del siglo XXI" ha sido presentado por sus promotores como una alternativa política, económica, social y aun ética al "neoliberalismo", recomendada insistentemente a venezolanos y no venezolanos por un gobierno en condiciones de administrar cuantiosos recursos petroleros. A partir de la Exposición de Motivos del proyecto de reforma constitucional que el Presidente Chávez sometió a referéndum en diciembre de 2007, es posible identificar algunos de los aspectos que definen el "socialismo" propuesto. En él el gobierno dirigiría la destrucción del modo capitalista de producción y su sustitución por otro donde la propiedad de los medios de producción fuese mantenida o asignada por el Estado, de modo que las nuevas empresas se dedicaran a satisfacer necesidades sin procurar ganancias. El proyecto requeriría de una larga transición, para la cual se solicitaba aprobar la reelección sin limitaciones del Presidente de la República y la concentración en su persona de competencias fiscales, monetarias, cambiarias, militares, territoriales y de política internacional antes compartidas o asignadas a otros poderes y entes públicos. Aunque el objetivo manifiesto era perfeccionar el carácter de democracia participativa del sistema, no pocas dudas crearon las amplias atribuciones presidenciales y la superposición de autoridades centralmente designadas sobre las elegidas luego de casi dos décadas de descentralización.

El examen de la situación venezolana requiere de la consideración de lo que en la discusión política ha sido señalado como "neoliberalismo". Según Stiglitz (2002:74), se denominaron "neoliberales" las políticas recomendadas por el Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional, "basadas en un modelo muy simple de economía de mercado, el modelo de competencia perfecta, en donde la mano invisible de Adam Smith trabaja perfectamente" y el gobierno no juega ningún papel. Aunque en los 90 no había consenso sobre cuáles eran las mejores maneras de lograr una economía de mercado o una menor y más eficiente intervención pública[2], cualquier política orientada en tal dirección fue calificada (o descalificada) como neoliberal por variados círculos políticos. Entre ellas se contaban propuestas que precedían por décadas al llamado Consenso de Washington, como la reorganización de entes y empresas públicas ineficientes, el control del gasto fiscal y el endeudamiento público y la promoción de la actividad privada.

En Venezuela el primer programa denominado "neoliberal" (por su asociación con el FMI) fue aplicado en 1989, luego de tres décadas de democracia representativa, centralismo político y control gubernamental de la economía. Desde entonces el estancamiento del crecimiento y el aumento de la pobreza tuvieron explicaciones ideológicas contrapuestas, generando conflicto e inestabilidad política. El objetivo de este trabajo es presentar algunos de los acontecimientos que precedieron y sucedieron a esta decisión, haciendo énfasis en las interpretaciones sobre la economía venezolana

[1] Publicado con el título de "Venezuela" en Fischer-Bolin y Saavedra (2008). *Crecimiento económico y progreso social en América Latina*; Brasil, Fundación Konrad Adenauer, pp. 371-402.

[2] Según Naim (1999), los desacuerdos entre economistas sobre cómo y cuáles reformas llevar a cabo eran de tal relevancia que habría sido más correcto denominarle Confusión al Consenso de Washington. Williamson (2002 y 2003) reconoció posteriormente el alcance inapropiado de la expresión.

más influyentes en cada período. En la primera sección se hace explícito el papel determinante del petróleo desde los años 30 hasta los 80 en el creciente poder de los gobiernos y su influencia sobre crecimiento, inflación, tipo de cambio y cambio sociopolítico. En la segunda sección se examinan políticas de ajuste económico y cambio institucional aplicadas desde 1989. Para ello se adopta una clasificación convencional sugerida por Naim (1993, 1994, 1999), Rodrik (2003) y Navia y Velasco (2003), quienes organizan las reformas como de primera y segunda generación[3]. Por último se sintetiza el trabajo haciendo énfasis en aspectos de economía política, sugiriendo la existencia en Venezuela de un desequilibrio institucional en el sentido de North (1990) al menos desde fines de los 70 [Balza (2002)].

No se concluye con una propuesta de reformas para el país. No es el objetivo del trabajo. Sin embargo, conviene advertir que, tal como indican Lindauer y Pritchett (2002), no parece una "gran idea" recurrir a recomendaciones en bloque a favor de la promoción del crecimiento por "empuje" de los gobiernos o por exclusiva "liberación de mercados".

Antecedentes

a. Petróleo, empresas petroleras y gobierno

La explotación petrolera en Venezuela comenzó a gran escala en 1922, en un país rural asolado por guerras civiles durante la mayor parte del siglo XIX. Las compañías petroleras americanas y europeas lograron condiciones muy favorables de parte del general Juan Vicente Gómez, quien gobernó el país por la fuerza entre 1908 y 1935. En 1943, aprovechando la aparente estabilidad de su gobierno y la coyuntura internacional debida a la segunda guerra mundial, el general Isaías Medina Angarita logró la aprobación de una Ley de Hidrocarburos que obligaba a las compañías petroleras a dividir sus beneficios operativos a partes iguales con el gobierno venezolano y que reconocía sus concesiones por 40 años a partir de entonces. A pesar del golpe que derrocó su gobierno poco después, del golpe que derrocó luego a su sucesor y de los cambios constitucionales que tales acciones implicaron, la Ley de Hidrocarburos no fue alterada hasta 1958. Durante dicho período las compañías hicieron sus mayores inversiones en el país, recibiendo el gobierno un flujo creciente y estable de ingresos petroleros en un ambiente de relativa estabilidad de precios. Derrocada la dictadura de Pérez Jiménez en 1958 e instalado un sistema democrático representativo, los sucesivos gobiernos aumentaron unilateral y sucesivamente su participación en los beneficios declarados por las compañías, y anunciaron su decisión de no otorgar nuevas concesiones petroleras. Además dieron continuidad a la iniciativa de constituir una Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), compartida por Venezuela y los productores más importantes del Medio Oriente desde 1960. Ello condujo a la reducción de la inversión y la exploración realizadas por las compañías extranjeras, y al previsible agotamiento de los yacimientos bajo explotación, lo que pudo influir en la

[3] El esquema propuesto puede ayudar a interpretar las variaciones de algunos indicadores calculados por Lora (2001), Escaith y Paunovic (2004) y Kauffman *et al* (2007). Los dos primeros trabajos calculan índices para reformas en América Latina, con algunas diferencias metodológicas, en el primer caso de 1985 a 2000 y en el segundo de 1970 a 2000. Kauffman *et al* (2007) calculan índices de gobernabilidad de 1996 a 2006 para una muestra de 212 países y territorios del mundo. En los tres casos se dispone de cifras para Venezuela.

decisión de nacionalizar la industria petrolera en 1976, siete años antes del vencimiento del 80% de las concesiones vigentes para la fecha [ver Monaldi (2006)].

Tras la nacionalización se creó la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), a la cabeza de filiales que correspondían a las antiguas concesionarias petroleras. Se anunció la autonomía política, financiera y organizativa de la nueva empresa, lo que permitió mantener durante los primeros años la estructura original de las compañías mientras se lograba la coordinación de actividades. A principios de los 90 PDVSA había descubierto nuevos yacimientos y desarrollado nuevas tecnologías, fortaleciéndose entre las petroleras mundiales a pesar de una década de precios volátiles del petróleo y crisis económica y política en el país. Entonces la empresa propuso un programa de inversiones para ampliar su capacidad de producción, que requería la reducción de su contribución fiscal al tiempo que promovía la asociación con compañías extranjeras y el distanciamiento entre Venezuela y la OPEP [ver Giusti (1996) y Espinasa (1999, 2001)]. Desde 1993 hasta 1998, PDVSA logró avanzar casi sin tropiezos sus planes de apertura petrolera e internacionalización. Los opositores a la política de apertura petrolera, sin embargo, llegaron al poder en 1999 [ver Parra (1996) y Mendoza (2000)]. Nuevas Leyes de Hidrocarburos aprobadas en 1999 y 2001 no sólo modificaron unilateralmente los convenios entre PDVSA y sus socios internacionales, sino que subordinaron explícitamente la empresa a las políticas petroleras del Ejecutivo, expresadas por medio de su Ministerio de Energía y Petróleo [ver Rodríguez (2002) y Mommer (2002)]. La tensión entre la alta gerencia de PDVSA y el gobierno del Presidente Chávez alcanzó sus mayores cotas durante los días previos al golpe de estado del 11 de abril de 2002 y entre el 2 de diciembre de 2002 y el 2 de febrero de 2003, cuando parte significativa de la empresa se mantuvo en paro exigiendo a renuncia del Presidente. Decidido el enfrentamiento a favor del Presidente, el gobierno procedió al despido de más de 18.000 trabajadores, cerca del 40% del personal de la empresa, afectando sensiblemente los niveles medios y altos de su gerencia [ver Lander (2004)]. Desde entonces el Ministro de Energía y Petróleo fue encargado de presidir PDVSA.

El manejo de la empresa petrolera ha seguido en el centro de debates desde entonces. La falta de transparencia y rendición de cuentas de su gerencia, la pública exigencia de fidelidad política al gobierno, su endeudamiento externo mientras financia directamente masivos programas sociales y la aparente reducción de su capacidad de producción han sido preocupaciones frecuentes.

b. Petróleo y crecimiento económico

En 1934 el dólar fue devaluado con respecto al oro, y se discutió en Venezuela la conveniencia de devaluar o no el bolívar. Quienes promovían la devaluación procuraban mantener la competitividad de la agricultura. Quienes se oponían preferían otorgarle subsidios con tal de preservar la capacidad de importación lograda con los ingresos petroleros. Esta última opción prevaleció, ilustrando la solución que frecuentemente tuvo este dilema, presente de distintas maneras desde entonces en la historia venezolana [ver Baptista y Mommer (1992) y Banko (2001)]. La tendencia a la apreciación real del bolívar, que se comentará en el punto (d), actuó en contra de la producción de transables no petroleros durante el siglo XX, requiriéndose distintas medidas de los gobiernos para proteger productores no competitivos internacionalmente.

Qué hacer con el ingreso petrolero planteaba otro dilema. Al morir Gómez, Arturo Uslar Pietri propuso "sembrar el petróleo":

> Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales [Uslar (1936:17)].

Hasta 1958 buena parte del ingreso petrolero se destinó a obras públicas. Durante el período la agricultura declinó, logrando avances sostenidos la actividad privada en servicios, comercio, construcción, electricidad, comunicaciones y, al menos durante la segunda guerra mundial y los primeros años de la postguerra, manufactura para sustitución de importaciones. La democracia comenzó con un período de crisis económica y política, con causas internas y externas. El primer gobierno electo, presidido por Rómulo Betancourt, inició la inversión directa en empresas públicas y un programa de protección que deliberadamente promovería la industrialización por sustitución de importaciones.

La relación establecida entre los sectores público y privado había sido ya anticipada desde el exilio por Betancourt en 1956 [según cita de Villasmil (2006a:131)]:

> No podía cruzarse de brazos el Estado venezolano a esperar que la iniciativa privada desarrollara y diversificara la producción, porque la tendencia a seguir la vía de menor resistencia en un sector apreciable de los capitalistas, los impulsaba a ser caseros y comerciantes antes que agricultores o industriales. Tenía que actuar, en consecuencia, como Estado estimulador, financiador y orientador de las actividades económicas que tendieran a hacer más abundante y variada la producción doméstica; y como Estado empresario, para desarrollar algunas actividades directamente vinculadas al interés público.

Según Betancourt, "sembrar el petróleo" había sido una consigna justa a la que siguieron esfuerzos mediocres, puesto que desde tiempos de Gómez "se gobernó, en lo que a economía se refiere, con apego a las más rigurosas tesis manchesterianas". El futuro Presidente calificaba de irresponsable la "neutralidad" de la política financiera del Estado, que, según críticas de la CEPAL, no influía directamente sobre las condiciones generales de la economía a pesar de la no coincidencia de los intereses público y privado.

Durante los años 60 el crecimiento fue estable, basado en políticas de demanda sostenidas con ingresos petroleros. Ello posiblemente contribuyó a derrotar a las guerrillas de izquierda y a los militares de derecha que durante la década intentaron eliminar el sistema de democracia representativa [Karl (1997)]. Sin embargo, el agotamiento de las reservas petroleras descubiertas y explotadas por las transnacionales y la dependencia de los productores privados de la protección del Estado mantuvieron a la economía venezolana en situación de fragilidad.

Las importantes alzas en los precios del petróleo ocurridas entre 1973 y 1977 permitieron al gobierno pagar compensaciones a las empresas petroleras luego de la nacionalización y reducir la producción petrolera sin disminuir los ingresos fiscales que, por el contrario, superaron drásticamente los disponibles en tiempos pasados. También permitieron al Presidente de la República, entonces Carlos Andrés Pérez, trazar metas que crearon nuevos y muy costosos compromisos al Estado, aun concebido como

estimulador, financiador, orientador y empresario. En palabras de su Ministro de Planificación:

> no sólo se aseguró mayor control de la sociedad sobre los beneficios del capital, sino que permitió garantizar recursos financieros para ampliar la escala y calidad del patrimonio público en las alturas dirigentes de la economía [a saber: petróleo y gas, aluminio y acero, electricidad y agua, petroquímica y cemento, transporte marítimo y aéreo, etc. El programa de inversiones básicas permitiría] consolidar la infraestructura productiva sobre la que se erija sólidamente el aparato de producción que suministre de manera eficiente los bienes y servicios necesarios para asegurar el proceso continuo de capitalización del hombre [Rodríguez (1986:32-33)].

A pesar de la intención inicial de represar parte de los recursos extraordinarios en activos financieros, administrados por el Fondo de Inversiones de Venezuela (creado en 1974 con dicho fin), en 1975 el gobierno procedió a endeudarse con el resto del mundo para cumplir las metas del V Plan de la Nación. Aunque el propósito era construir la Gran Venezuela, la magnitud de los ingresos gastados y el tipo de compromisos asumidos hizo mayor la fragilidad de la economía. Según Juan Pablo Pérez Alfonzo, ex-Ministro de Minas de Betancourt y promotor de la OPEP, el programa era un Plan de Destrucción Nacional, puesto que procuraba una "imposible siembra petrolera" sin reconocer el pernicioso "Efecto Venezuela":

> el aplastamiento de la economía propia de la nación a causa de la proliferación de programas y proyectos dinosáuricos para todo lo habido y por haber. Es el factor enloquecedor de divisas caídas del cielo ... que en una u otra forma intentan atrapar los más vivos [pícaros], así sean nativos o extranjeros, y sus cómplices de todas partes [Pérez (1976:323)]

Aun cuando los precios del petróleo continuaron subiendo hasta 1981, la tasa de crecimiento del PIB venezolano comenzó a caer luego de 1976 y la inversión privada y el empleo luego de 1978. El nuevo gobierno inició una política de "enfriamiento" de la economía, intentando contener el gasto fiscal y reducir el endeudamiento del gobierno central, a pesar de lo cual importantes proyectos de inversión pública se mantuvieron presionando sobre el fisco y generando endeudamiento externo descentralizado. La crisis de la deuda externa de 1982 coincidió con una reducción del precio del petróleo y la decisión deliberada del Banco Central de Venezuela (BCV) de mantener las tasas de interés nacionales por debajo de las internacionales (con el objetivo de reducir la liquidez monetaria y su efecto inflacionario reduciendo reservas internacionales). En este contexto fue imposible evitar una crisis de balanza de pagos en 1983. El PIB, que por primera vez en décadas había crecido a tasas negativas en 1980 y 1981, tuvo su mayor contracción (5,8%) en 1983 [ver Palma (1985)].

Según Baptista (1997), la economía venezolana ya había colapsado en 1976. El mercado venezolano era relativamente pequeño, y su capacidad de compra dependía de la distribución que hiciera el Estado de una renta petrolera captada del resto del mundo, independientemente de las capacidades productivas del país. El mercado internacional era inaccesible, puesto que el Estado utilizaba la sobrevaluación deliberada del bolívar para distribuir renta petrolera, abaratando las importaciones para satisfacción de los consumidores. En este contexto, el nivel de inversión privada y la expansión de las fuerzas productivas alcanzaron niveles excesivos e insostenibles. Otros autores, como Karl (1997), los compilados por Sáez y Pineda (2006) o revisados por Ross (2003), enfatizan sobre las distintas formas que puede asumir la "maldición de los recursos naturales", discutiendo la importancia de los incentivos y los arreglos institucionales en economías rentistas, la enfermedad holandesa, el sobreendeudamiento o el retorno del

consumo a su nivel inicial luego de un crecimiento exógeno y transitorio del poder de compra en la economía.

En todo caso, al "colapso" se sumaron la inestabilidad del precio del petróleo, con repetidas caídas entre 1982 y 1998 que hicieron imposible cumplir a cabalidad con los variados compromisos adquiridos por los gobiernos democráticos. Es de notar que el esfuerzo por mantener el crecimiento económico entre 1986 y 1988 con políticas de demanda y controles de precios, mientras caían los ingresos petroleros, condujo al agravamiento de las tensiones que fueron liberadas en 1989.

c. Petróleo, dinero y tipo de cambio

Luego de la creación del BCV, en 1940, las compañías petroleras debían vender al ente emisor los dólares necesarios para pagar al gobierno en bolívares los impuestos fijados sobre ellas. Las divisas pasaban a integrar las reservas internacionales y los bolívares se convertían en ingresos ordinarios del gobierno. Al realizar su gasto en el interior del país, el gobierno expandía inmediatamente la base monetaria, provocando lo que Uslar Pietri (1948/2006:25) llamó "inflación petrolera desatada por la política fiscal".[4]

Mientras hubo estabilidad en precios del petróleo y tasas de interés internacionales fue posible mantener tipos de cambio fijos. Las excepciones, como el control de cambios establecido de 1960 a 1964 (en medio de una crisis bancaria y ataques armados contra el gobierno) terminaron con el retorno al régimen de cambio fijo. La apreciación real del bolívar facilitaba las importaciones, acercando la inflación venezolana a la registrada por sus socios comerciales.

Presiones mayores sobre precios y tipo de cambio se manifestaron al comenzar el gobierno de Pérez a amortizar el endeudamiento externo contraído en 1974 y 1975. En 1976 se registró déficit fiscal financiero y en 1978 déficit de balanza de pagos. Según Rodríguez (1986), en 1978 debió aplicarse un control de cambios, de modo que las divisas no se utilizaran en construcciones residenciales de lujo y viajes de turismo, sino en el logro de los objetivos del V Plan. Según Díaz Bruzual (1984:44), Presidente del BCV de 1981 a 1984, el gobierno debió "haber corregido [en 1979] la sobrevaluación existente de la moneda para el momento, mediante una devaluación pura y simple del bolívar _sin control de cambios_". El alza de los precios del petróleo entre 1979 y 1981 permitió mantener el tipo de cambio fijo hasta 1983, cuando en medio de una crisis de balanza de pagos se estableció un control de cambios diferenciales luego de una devaluación.

El control de cambios vigente entre 1984 y 1988 no pudo impedir nuevas devaluaciones y el encarecimiento progresivo del dólar paralelo. Hausmann (1990) atribuyó el resultado al aumento de la liquidez para financiar déficit fiscal, a devaluaciones insuficientes para recuperar el equilibrio (inestable) del sistema y al exceso de importaciones, mientras caían los precios del petróleo. El servicio de la deuda externa y las filtraciones del control de cambios hicieron inevitable en este contexto la reducción de reservas internacionales. Las devaluaciones ayudaron a disminuir déficits

[4] El mecanismo de transmisión ha sido explicado por Uslar (1955/1990:42), BCV (1980), Zambrano y Muñoz (1988), Zambrano, Riutort y Páez (1996) y Balza (1999).

fiscales, aunque aumentando la liquidez monetaria y los costos de importación. El intento de contener las presiones inflacionarias recurriendo a controles de precios provocó escasez, surgimiento de mercados negros y oportunidades para la corrupción, denunciada pero no castigada. Al comenzar 1989, declarada una moratoria unilateral del pago de la deuda externa y cerrado el acceso al mercado de crédito internacional, quedaban pocas alternativas viables que no incluyeran préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

d. Petróleo y cambio sociopolítico

Lacruz (2006) distingue dos concepciones de Estado entre 1935 y 1988. La primera orientada a la "modernización", entendida como ejecución de obras públicas, profesionalización de las fuerzas armadas y ejecución de programas educativos, sanitarios y laborales diseñados por "élites" para facilitar la "evolución" de la población venezolana, que se consideraba atrasada e incapaz de elegir a sus representantes democráticamente. La segunda caracterizada por la propuesta y posterior establecimiento de una democracia representativa de corte populista, sustentada por las oportunidades rentistas derivadas del petróleo.

La primera concepción tiene raíces positivistas. Llevado a extremos el positivismo había servido a los partidarios de Gómez para justificar como inevitable y conveniente su dictadura de 27 años [ver Pino (1988)]. De 1935 a 1945 los gobiernos encabezados por generales López Contreras y Medina Angarita (formados durante la dictadura gomecista) dedicaron importantes esfuerzos a mejorar las condiciones materiales de vida de los venezolanos, logrando importantes avances en salud y educación. En ello influyó decisivamente la creación de ministerios sociales, redacción de leyes laborales, construcción de obras de infraestructura pública y campañas de saneamiento financiadas con ingresos petroleros estables. Aunque reconocieron importantes derechos políticos, no aceptaron dar el paso hacia la democracia representativa[5]. Ello influyó en el derrocamiento de Medina en 1945. Los diez años de dictadura militar que transcurrieron desde 1948 hasta 1958 tuvieron una orientación "modernizadora" similar, con énfasis en las obras públicas.

La segunda concepción tuvo variados orígenes, todos civiles, entre los que se contaban tempranas corrientes socialdemócratas y comunistas desde los años 30. Sus representantes llegaron al poder por primera vez luego del golpe que derrocó a Medina, perdiéndolo cuando sus aliados militares los removieron del gobierno tres años después. Regresaron en 1958, derrocado el general Pérez Jiménez, instaurando una democracia representativa "pactada" con expresa exclusión del Partido Comunista y otros partidos de izquierda [Karl (1997)].

La Declaración Preliminar de la Constitución de 1947, redactada por una Asamblea Nacional Constituyente convocada tras el derrocamiento de Medina, resume

[5] Durante su mensaje presidencial de 1941, Eleazar López Contreras explicó por qué: "Soy el primero en reconocer que aun no hemos llevado a la práctica todas las conquistas de la democracia, pero ello no se debe a una acción negativa del régimen, sino a circunstancias de carácter racial, ambiental e histórico, que es menester ir encauzando con la evolución ininterrumpida del elemento humano, cuya inteligencia, sentimiento y voluntad es necesario educar progresivamente para el ejercicio de los derechos políticos" [citado por Villasmil (2006b:129)].

la preocupación de sus redactores por el papel que correspondería al "pueblo" en la nueva concepción del Estado:

> La Nación Venezolana proclama como razón primordial de su existencia la libertad espiritual, política y económica del hombre asentada en la dignidad humana, la justicia social y la equitativa participación de todo el pueblo en el disfrute de la riqueza nacional.

La nueva Constitución no sólo concedía el derecho al voto a todo venezolano o venezolana mayor de 18 años, sino que hacía responsable al Estado de la satisfacción de derechos individuales y sociales, como la libertad de pensamiento, la protección de la familia, la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo. A diferencia de la concepción positivista, no se establecía la evolución del pueblo como condición para reconocerle la libertad política.

Tras la dictadura de Pérez Jiménez, que derogó la Constitución de 1947, la democracia representativa se fundó sobre la Constitución de 1961. Según Lacruz (2006) ambas eran ideológicamente semejantes, recuperándose derechos eliminados de la Constitución de 1953. Los gobiernos democráticos procuraron ofrecer bienestar social y construir una sociedad policlasista sobre la base del rentismo petrolero y el clientelismo político, no exenta de deficiencias administrativas y de corrupción. Esta base fue quebrada durante los años 80, cuando dificultades económicas y casos públicos de corrupción redujeron drásticamente la capacidad y el prestigio de los gobiernos comprometidos con la Constitución de 1961.

2. Reformas de primera y segunda generación

El primer gobierno venezolano que intentó reducir la intervención discrecional del Estado sobre el funcionamiento de los mercados anunció medidas en febrero de 1989. Antes de terminar el mes tuvo que recurrir a los militares para detener por la fuerza saqueos y violentos disturbios en las calles de varias ciudades del país. A pesar de la mejoría relativa registrada en indicadores macroeconómicos durante 1990 y 1991, el gobierno sufrió dos intentos de golpe de estado en 1992 y el Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, fue juzgado (por malversación de fondos) y destituido en 1993. El Presidente electo para el período 1994-1998, Rafael Caldera, criticó durante su campaña el programa económico de Pérez más duramente que los intentos de derrocarlo, a pesar de lo cual aplicó medidas similares tras dos años de costosa crisis bancaria. Quien le sucedió en la Presidencia fue el comandante del primer golpe de estado en 1992, Hugo Chávez. Desde entonces el Presidente, sus simpatizantes o sus propuestas ganaron 8 elecciones más, siendo su primera derrota el rechazo a su proyecto de reforma constitucional para construir un denominado Estado socialista, sometido en diciembre de 2007 a referéndum aprobatorio.

El año 1989 es uno de los hitos más significativos en esta historia. Según Moisés Naim (1993:140), uno de los ex-Ministros de Industria de Pérez, "cualquier gobierno que hubiera asumido el poder en 1989 habría tenido que presidir un período de dolorosas correcciones de los errores y excesos del pasado. También habría tenido la tarea de explicar al país que era mucho más pobre de lo que pensaba la mayoría, y que muchas de las creencias sobre las cuales se basaban las políticas económicas debían ser descartadas". Tales creencias habían desembocado, según Naím (1993), en la escasez de alimentos, medicinas y materias primas, la pérdida del acceso al crédito internacional, la debilidad institucional para la prestación de servicios públicos, el incremento de la

pobreza y el deterioro de las cuentas fiscales y de balanza de pagos, al punto de hacer creíble la amenaza de una hiperinflación a las puertas de 1989.

La ausencia de criterios técnicos para determinar precios controlados, la interdependencia entre dichos precios y la urgencia fiscal hicieron aparentemente inviable el diseño de un programa gradual de reformas. Sin embargo, tampoco fue posible aplicar un programa de *shock* completo. La severidad del ajuste inicial, subestimada por el gobierno, la inmediata frustración de las expectativas que animaron a los electores del Presidente Pérez, la impunidad de casos conocidos de corrupción y mala administración de recursos públicos, la politización de las fuerzas armadas, la oposición de los medios de comunicación y la incapacidad del gobierno para explicar creíble y claramente sus propósitos y razones se manifestaron en creciente inestabilidad política. Importantes elementos del programa no pudieron aplicarse en los tiempos previstos, debido en parte a la efectiva oposición de grupos de interés en un ambiente muy desfavorable para el gobierno.

Tomando como referencia el caso venezolano, Naim (1993:142) identificó dos fases "claramente definidas" durante el proceso de reformas. Las reformas de la primera fase eran las que podían adoptarse por decisión del Ejecutivo Nacional [lo que se habría hecho "en riña con los procedimientos propios de un régimen de democracia", según López (2006b:27)]. Las de la segunda fase requerían además la aprobación del Legislativo Nacional y la cooperación de la burocracia pública, lo que hacía posible que los grupos afectados lograran su demora y aun su paralización. Posteriormente, Naim (1994) hizo mayores precisiones y algunos cambios en su clasificación. Según sus prioridades, las reformas de primera etapa procurarían reducir la inflación y restaurar el crecimiento, mientras que las de segunda etapa tratarían de mantener la estabilidad macroeconómica, mejorar las condiciones sociales y la competitividad internacional. La estrategia de la primera etapa supondría cambiar reglas macroeconómicas, reducir el tamaño y alcance del Estado y desmantelar proteccionismo y estatismo. La de la segunda etapa incluiría creación y rehabilitación de instituciones, reforma de los sistemas de salud, educación y demás servicios públicos y estímulo a la competitividad del sector privado y a la integración económica regional. Las reformas de la segunda etapa continuaron siendo las de aplicación relativamente más difícil, puesto que implicarían la eliminación permanente de ventajas disfrutadas por grupos específicos, generalmente bien organizados. Además, aunque serían las de mayor complejidad técnica y administrativa y las de impacto más lento y menos visible, también serían reformas indispensables para consolidar los logros obtenidos durante la primera etapa.

Según Rodrik (2003:5) las referencias a reformas de segunda generación se multiplicaron entre economistas y agencias multilaterales a fines de los 90, quienes las presentaron como una necesaria ampliación del "infelizmente llamado Consenso de Washington". Williamson (1990) había afirmado que "Washington [recomendaba en 1989 a los deudores de América Latina] políticas macroeconómicas prudentes, orientación hacia el resto del mundo y capitalismo de libre mercado", sin incluir en su decálogo de medidas la flexibilización de las instituciones, el mejoramiento de las regulaciones y de los servicios públicos ni el diseño de programas de lucha contra la pobreza. Aunque proliferaron listas de reformas de segunda generación, se les identificaba por su carácter "más institucional en su naturaleza, dirigido a resolver los problemas del *buen gobierno*" [Rodrik (2003:5)] y por proponerse en muchos casos como "enunciados de resultados deseados ..., sin un claro sentido del diseño de política

..., señal de nuestra ignorancia sobre cómo alcanzar dichos objetivos" [Navia y Velasco (2003:266)]. A pesar de no coincidir en todos sus puntos, las clasificaciones propuestas sugieren un marco de referencia útil para examinar aspectos vinculados con el crecimiento y cambio social en Venezuela durante las últimas décadas.

2.1. Reformas de primera generación[6]

a. El Gran Viraje de Carlos Andrés Pérez (1989-1992)

El Ejecutivo presentó al Legislativo Nacional el VIII Plan de la Nación en enero de 1990. El Plan estaba compuesto por seis lineamientos generales: compromiso social, crecimiento sin inflación, competitividad internacional, conservación de los recursos naturales, cambio institucional y capitalización de los recursos humanos [ver Cordiplan (1990)]. Según la clasificación adoptada sólo algunas políticas vinculadas con crecimiento, inflación y competitividad internacional podrían vincularse con reformas de primera generación.

El Plan proponía una nueva relación entre Estado y sector privado, que promoviese un modelo competitivo distinto al de sustitución de importaciones, vigente durante tres décadas. El Estado debía abandonar su rol de productor, financista, interventor, tomador unilateral de decisiones y distribuidor discrecional, centralizado e ineficiente de la renta petrolera y la riqueza social. En su lugar debía encargarse de prestar servicios públicos, proveer infraestructura, regular eficientemente la actividad privada, crear condiciones macroeconómicas adecuadas para la iniciativa privada y mediar en la toma de decisiones colectivas. Por su parte las empresas deberían reconvertirse tecnológica, organizacional y gerencialmente para participar de acuerdos de integración internacional en un mundo globalizado. La menor cuantía de los ingresos petroleros y de acceso al crédito internacional impediría fijar los tipos de cambio y mantener protección para las empresas. Por el contrario, el Estado debería promover la competencia internacional, atrayendo inversión extranjera, reduciendo aranceles, privatizando empresas públicas y desregulando ciertas actividades económicas.

Para lograr crecimiento económico estable basado en la iniciativa privada el instrumento estratégico fundamental era una política fiscal de equilibrio. Ello implicaba aumentar la proporción de ingresos fiscales no petroleros, reducir la proporción del gasto público corriente, reducir el peso del servicio de la deuda externa, promover la reforma administrativa del estado (incluida la descentralización) y privatizar empresas no estratégicas. Además de la política fiscal de equilibrio, el Ejecutivo proponía flexibilizar las políticas monetaria y financiera para recuperar ahorro e inversión. Ello significaba permitir que las tasas de interés activas y pasivas reales fueran positivas y similares a las internacionales, de modo que contribuyeran a mover recursos eficientemente entre actividades económicas y a estabilizar el tipo de cambio. También significaba reducir la intervención del gobierno sobre la banca comercial y autorizar la figura de la banca múltiple y la participación de la banca extranjera en el país. Para algunas de tales propuestas se requería modificar las leyes del BCV y de bancos, algo que no ocurrió hasta 1992 y 1993 respectivamente.

---

[6] La exposición de las políticas económicas no pretende ser exhaustiva. Se recomienda Portillo (2004) para un examen detallado entre 1974 y 2003.

Con respecto a las reformas dirigidas a lograr competitividad internacional, el Ejecutivo se proponía evitar la apreciación del tipo de cambio real, reducir aranceles, procurar acuerdos comerciales y ofrecer infraestructura, promoción, asistencia técnica y financiera, estímulos fiscales, seguridad jurídica y "rentabilidad adecuada" a inversionistas nacionales y extranjeros que eligiesen actividades manufactureras, agrícolas y turísticas con potencial exportador.

Aunque el programa se presentó formalmente en enero de 1990, había comenzado a aplicarse un año antes. Fue anunciado por el Presidente Carlos Andrés Pérez el 16 de febrero de 1989, 13 días después de iniciado su segundo mandato. La elevación en un 100% del precio de la gasolina (y del transporte público, en consecuencia) poco antes del pago de salarios, cuando los trabajadores más pobres tenían menor capacidad para ajustar sus presupuestos, precedió una inesperada conmoción popular entre el 27 de febrero y el 3 de marzo de 1989, que fue reprimida por los militares dejando un saldo de 400 de muertes y destrucción de negocios de pequeños comerciantes y transportistas [López (2006b)]. Durante el mes de marzo la inflación alcanzó 21%, terminando el año sobre 80%, en respuesta a la liberación de precios y tipo de cambio. El PIB cayó 8,6% y el PIB no petrolero 9,8%, el presupuesto se redujo 10% en términos reales, el ingreso personal disponible cayó 14% y los salarios reales 11%, quedando bajo su nivel de 1980 [Naim (1993)]. El Ejecutivo había subestimado el impacto negativo de la reforma, puesto que, según Vivancos y España (1993:37), esperaba una inflación de 35% y un crecimiento nulo en el peor de los casos.

Las mejoras registradas en 1990 y 1991 en indicadores de crecimiento, inflación y exportaciones no redujeron el rechazo de la población al programa de medidas, al que responsabilizaba además por el mal estado de los servicios públicos, el aumento de la inseguridad personal, la mayor desigualdad del ingreso, el aumento de la pobreza y la impunidad de la corrupción. Por otra parte, algunos de los mejores resultados obtenidos ambos años no serían recurrentes: el déficit fiscal se había reducido gracias a la devaluación, la Guerra del Golfo y la privatización parcial de la telefónica nacional y total de la línea aérea del gobierno, entre otros activos públicos, más que a creación de nuevos impuestos, mejoras en la recaudación o recortes de gasto. El registro de exportaciones había aumentado en parte porque las empresas colocaban en el exterior inventarios de bienes importados en 1988, anticipando la devaluación, y porque los incentivos para los exportadores también incentivaban la sobredeclaración. No todas las empresas privadas consideraron conveniente repatriar capitales y modificar sus estructuras para arriesgarse en mercados internacionales y recuperar opciones en el mercado interno, en parte por las dudas existentes con respecto a la continuidad de reformas sometidas a presiones políticas agravadas luego de los golpes de estado de 1992.

Por otra parte, el crecimiento económico, la liberación del tipo de cambio y el mantenimiento de tasas de interés positivas en un ambiente de deficiente supervisión financiera crearon las condiciones para incubar una crisis financiera que hizo explosión en 1994. Para aminorar el efecto inflacionario del gasto interno del ingreso petrolero, el BCV había realizado masivas operaciones de mercado abierto utilizando los únicos papeles existentes para tal fin: sus propios bonos cero cupón (BCC), creados en 1989. El rendimiento al que el Banco colocó estos papeles (cuyo monto a mediados de 1991 alcanzó un 7% del PIB) convalidó altas tasas reales de interés y, por tanto, baja demanda de créditos del sector privado, mientras crecía la generación de depósitos

bancarios y la demanda de dinero. Según García (1997:101), "la desintermediación que se observó en el sistema financiero, sostenida en buena medida por el BCV a través de los BCC, fue el costo que el país pagó para evitar los impactos inflacionarios de la expansión fiscal basada en los recursos temporales del *shock* petrolero de la guerra entre Irak y Kuwait".

A la desintermediación se sumó la debilidad de la agencia de supervisión bancaria y el retraso en la modificación del marco legal del sistema financiero. Ello facilitó la colocación de los fondos en préstamos relacionados y riesgosas inversiones de no pocos banqueros, que apostaron en la Bolsa de Valores y en la construcción de complejos turísticos y lujosos edificios los depósitos de corto plazo de sus clientes. La euforia no anticipó los golpes de estado, la caída en los precios del petróleo, la destitución del Presidente Pérez y el ataque directo por parte de Rafael Caldera, candidato que ganaría las elecciones en 1993, a las reformas emprendidas en 1989 sin anunciar un programa alternativo [García (1998:64)]. En este contexto los depósitos en bolívares comenzaron a ser sustituidos masivamente por depósitos en dólares, contribuyendo a llevar a distintos bancos de la insolvencia a la iliquidez. Según Krivoy (1999:213), Presidenta del BCV al comienzo de la crisis bancaria, los errores del gobierno de Caldera en su manejo contribuyeron a llevar los costos de la crisis a 10,9% del PIB.

A cinco años de haber comenzado su aplicación, el programa de reformas no sólo había sido electoralmente rechazado, sino que había contribuido a la gestación de una costosa crisis bancaria. Según García (1998:264), "muy al contrario de lo esperado, el programa ... que pudo convertirse en la posibilidad de un futuro económico estable y duradero ... se convirtió en el generador de una mayor inestabilidad macroeconómica". La razón fue el olvido de "los dos pilares básicos de la reestructuración (la reforma fiscal y la reforma financiera) [atribuido a] la oposición a ultranza del Congreso a cualquier Ley que presentara el Ejecutivo en ese sentido, las divisiones dentro del gabinete entre los que apoyaban las reformas y los que las adversaban y, finalmente, la ausencia de un verdadero compromiso político del Presidente con las dos reformas básicas". Cuatro meses después de la destitución de Pérez y cinco antes de declararse la crisis bancaria, Ramón J. Velásquez, Presidente del gobierno de transición que le sucedió, asumió la responsabilidad de aprobar, con autorización del Congreso, las leyes que creaban el IVA y el Impuesto sobre Activos Empresariales, la nueva Ley de Bancos y la Ley del Sistema de Ahorro y Préstamo.

b. La Agenda Venezuela de Rafael Caldera (1996-1998)

El gobierno de Caldera comenzó con la crisis financiera. En pocos meses, mientras se ensayaban remedios ineficaces contra la crisis, se sucedieron varios planes de estabilización con objetivos antiinflacionarios. Entre ellos destacan el Plan Sosa y el Programa de Estabilización y Reactivación de la Economía (PERE). Por medio del primero el gobierno eliminó el IVA sustituyéndolo por un Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas, de menor y más compleja recaudación [García et al (1997)]. En el segundo describía un proyecto de país basado en cinco líneas de acción, expuestas por Caldera (1995:IV) en su primer mensaje presidencial ante el Congreso:

- Inserción estratégica del país en el ámbito mundial.
- Transformación del aparato productivo para convertirnos en una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado.

- Un proyecto de solidaridad social para mejorar la calidad de vida y generar transformaciones profundas en la sociedad civil y promover procesos innovadores de integración económica y social de la población menos favorecida.
- Transformación programada de la educación, para dotar a nuestra juventud de la capacidad necesaria para, a su vez, transformar al país.
- Reforma integral del Estado, [con una] inaplazable Reforma de la Constitución y de la Administración de Justicia.

El Informe que acompaña al Discurso anuncia "la solución definitiva de la crisis del sector financiero, la eliminación progresiva del déficit fiscal y el establecimiento de una eficaz coordinación de la política monetaria y fiscal" con el fin de reducir la inflación. Para fortalecer al aparato productivo el gobierno se asignó la responsabilidad de "recuperar", "incentivar", "dinamizar" y "activar" la producción de distintas ramas de actividad económica. También anunció la promoción de la inversión privada por medio de "convenios operativos, asociaciones estratégicas y contratos de exploración a riesgo" en petróleo, petroquímica y carbón, de concesiones para infraestructura pública y de la privatización para la infraestructura turística [Caldera (1995:19-20)].

Por su disposición a apoyar la apertura petrolera y la privatización de empresas básicas (siderúrgica, aluminio, hidroeléctrica), Llambi (1998:79) sostiene que el gobierno de Caldera compartía uno de los objetivos de largo plazo del Gran Viraje: "la reinserción de la economía venezolana en el nuevo entorno mundial de globalización de mercados". Sin embargo, las políticas monetaria y cambiaria no conducían en la misma dirección. Para frenar la inflación sin reducir los déficit fiscal y cuasifiscal que habían agravado la crisis financiera y la caída del precio del petróleo, el BCV intentó mantener el régimen de minidevaluaciones sucesivas establecido desde 1992. Ello requería mantener altas tasas de interés, lo que debilitaba la posición de los bancos sometidos a corridas bancarias. Igualmente requería apuntalar el régimen sacrificando reservas internacionales, lo que no modificaba las expectativas de devaluación. Por ello el gobierno devaluó y estableció nuevamente controles de precios y de cambios entre junio de 1994 y abril de 1996. Aun cuando el control de cambios alivió las presiones sobre los bancos que habían sobrevivido a la crisis, permitiéndoles mejorar sus balances con las ganancias cambiarias que siguieron a las devaluaciones, el control no detuvo la inflación, ni la recesión, ni la pérdida de reservas internacionales. Tampoco alejó la posibilidad de un nuevo golpe de estado.

Luego de devaluar el cambio controlado y aumentar el precio de la gasolina en 1995, el Presidente anunció un Programa Macroeconómico de Ajuste derivado de la llamada Agenda Venezuela. Comenzó en abril de 1996 con un nuevo aumento sobre el precio de la gasolina y el levantamiento de los controles sobre tasas de interés y tipo de cambio. Se reconoció al BCV (autónomo desde 1992) la atribución de decidir el manejo de las políticas monetaria y cambiaria, eligiendo entonces la adopción de un régimen de flotación entre bandas cambiarias. Al mismo tiempo, el gobierno mantuvo su apoyo a la apertura petrolera dirigida por PDVSA y reinició las negociaciones para privatizar empresas de la CVG. Luego de controlar la inflación, lo que esperaba para mediados de 1997, el gobierno planeaba "un programa de mediano plazo, dirigido a recuperar el crecimiento económico, mejorar el ingreso real de la población y propiciar su mejor distribución" [Casas (1999:204)]. El FMI respaldó el plan en mayo, concediendo un crédito al gobierno dentro de un Programa de Facilidad Ampliada.

En palabras del entonces Ministro de Planificación, Teodoro Petkoff (1996:25),

> La clave de [las medidas] es, por supuesto, el ancla fiscal, la necesidad de mantener una muy rígida disciplina fiscal de aquí en adelante. Toda la estabilidad cambiaria que existe, hoy claramente perceptible, se va al diablo, todo el programa se va al diablo, si este país vuelve a las andanzas, es decir, si incluso en este momento, estamos viendo que los precios del petróleo están subiendo, ayer estuvieron por encima de los 18$ el barril, por lo cual debemos evitar que volvamos entonces a las viejas políticas de gasto irresponsable.

A pesar de su impacto negativo inicial, el nuevo programa no fue recibido con disturbios ni con fuga de capitales. El Ministro lo atribuyó a los esfuerzos por comunicar claramente los objetivos y costos del programa y a la implementación de programas compensatorios para asistir a los pobres. Sin embargo, el tardío cambio de rumbo del Presidente no pareció convencer a políticos ni a electores de la necesidad de mantener los ajustes y continuar la senda de las reformas.

c. La transición de Hugo Chávez desde los programas de ajuste (1999-2002) hacia la construcción del socialismo del siglo XXI (2006-2007)

Al evaluar los resultados de las políticas económicas de los primeros cinco años del gobierno de Chávez, su Ministro de Planificación consideró tres fases en el "proceso de transición para pasar del modelo de desarrollo rentista, hacia un modelo de desarrollo económico productivo, equitativo y endógeno" [Giordani (2004:9-10)]. De 1999 a 2001 se habrían registrado mejoras en crecimiento, inflación y empleo, lo que "señalaba ... que estas tendencias positivas se harían más favorables en los años siguientes". Su "derrumbamiento" desde el último trimestre de 2001 hasta el primero de 2003 fue atribuido por el Ministro únicamente al paro empresarial de diciembre de 2001, al golpe de estado de 2002 y al paro petrolero de 2003. La "definitiva superación de esta grave crisis" habría comenzado en 2003 con el establecimiento de un control de cambios y una política monetaria acordada entre Ejecutivo, BCV y banca dirigida a facilitar fondos prestables a los sectores productivos a tasas de interés cada vez menores, junto con la recuperación del ingreso petrolero, el refinanciamiento de la deuda externa, la mayor recaudación de ingresos fiscales internos y "la expansión del gasto como reactivador de la economía ... en la demanda para la inversión y el consumo, para lograr de esa forma salir definitivamente de la actual coyuntura" [Giordani (2004:18)]. Superada en 2004 la fase de reactivación, según el criterio del Ministro, los años 2005 y 2006 debían dedicarse a un programa de reconversión tecnológica y reindustrialización para diversificar la producción a mediano plazo, "de tal forma que se logren profundos y extensos eslabonamientos entre grandes, medianas y pequeñas empresas, incluyendo microempresarios y al sector de economía social, para constituir un verdadero tejido interindustrial para la economía nacional, dentro de una apropiada distribución de la inversión desde el punto de vista regional y sectorial" [Giordani (2004:24)]. Lograr crecimiento estable requeriría de un nuevo modelo que enfrentase la tendencia a la descapitalización y a la concentración del ingreso y el consumo, luego de dos décadas de incidencia sobre la sociedad venezolana. Para ello habría que "modificar los mecanismos de apropiación de los excedentes que han operado en el país, de modo que los ingresos se distribuyan de manera más equitativa entre todos los venezolanos. [Superada] la separación entre capital y trabajo ... la solidaridad [quedaría] incorporada en el proceso económico mismo, porque [consistiría] en producir con solidaridad, distribuir con solidaridad, consumir con solidaridad y acumular con solidaridad" [Giordani (2004:28)]. En este modelo los mercados se ampliarían incorporando a las masas empobrecidas y promoviendo integración con otros países, compensando "los

desequilibrios y asimetrías que genera un capitalismo globalizado arrollador". El papel del Estado sería el de "rector de una sociedad de economía mixta", "orientador", "mediador", garante de la equidad, proveedor de infraestructura y servicios públicos, financiador y promotor de la inclusión social.

El documento presentado es en sí mismo uno de transición dentro del Ministerio de Planificación. Los primeros Planes del Ministerio se aproximaban notoriamente a las reformas de primera y segunda generación intentadas durante el segundo gobierno de Pérez, contra el cual dirigió un golpe de estado el luego Presidente Chávez. El último Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (aprobado por la Asamblea Nacional para 2007-2013, luego del rechazo de una propuesta de reforma constitucional para la construcción de un Estado socialista) se propone entre otras cosas promover un modelo productivo socialista a partir de la "confrontación [ética] entre un viejo sistema (el Capitalismo) que no ha terminado de fenecer, basado en el individualismo egoísta, en la codicia personal, y en el afán de lucro desmedido, y un nuevo sistema (el Socialismo) que está naciendo".

Dado el cambio radical en la orientación manifiesta de la política económica conviene examinar con mayor detalle un documento en particular. Luego de ganar por primera vez las elecciones, el Presidente Hugo Chávez presentó un Programa Económico de Transición para el bienio 1999-2000. En su diagnóstico el Programa atribuye las dificultades del momento al desarrollo durante cuarenta años de "un modelo de crecimiento atado al devenir de la industria petrolera ... donde el Estado actúa como correa de transmisión entre la renta petrolera y las necesidades de consumo e inversión del sector no petrolero de la economía nacional" [Cordiplan (1999)]. Este modelo habría permitido crear "una burbuja de prosperidad apuntalada por crecientes presupuestos públicos", cuya rigidez habría hecho costosos los ajustes a la baja cuando los precios del petróleo se hicieron volátiles. El documento no vacila en calificar al gasto público de los gobiernos anteriores como "exacerbado e ineficiente", a la devaluación como un "mecanismo perverso" de financiamiento del déficit fiscal, al endeudamiento público como una consecuencia de la "voracidad fiscal" y a los proyectos de los gobiernos anteriores como "desproporcionados, carentes de capacidad de retorno y fuertemente afectados por una corrupción administrativa generalizada". Además de la crisis fiscal, fruto de "la irresponsable manera como se despilfarró la renta petrolera y la miopía de una dirigencia manirrota", el agotamiento del modelo rentista se habría manifestado durante un período de dos décadas de caída del PIB per cápita y de la inversión en términos del PIB, en el aumento del desempleo y la informalidad, y en la contracción del salario real y del consumo. A esta última se le reconoce "directamente vinculada con la presencia de un fenómeno inflacionario creciente ..., variable que recoge en su conjunto la gravedad de la crisis económica y social del país". Todo ello habría contribuido a generar "expectativas negativas crecientes, que conducen a la paradoja de una economía nacional necesitada de recursos para la inversión, que al mismo tiempo enfrenta una continua salida de ahorros nacionales" [MPD (2007:3)].

De la crisis Cordiplan (1999) extrajo cinco lecciones para el nuevo gobierno. La primera justifica una extensa cita:

> [L]a confianza fue minada por la seguridad de que ... se actuaba cotidianamente con ligereza a la hora de la austeridad, en la ejecución presupuestaria y ello presionaba indebidamente la acción autónoma del BCV en materia monetaria. En otras palabras, se repitió muchas veces la historia de buenas intenciones y promesas de combatir el déficit fiscal, pero en realidad se aplicaba una

> política expansiva de gasto público, que anulaba la política restrictiva del instituto emisor, con lo cual la tasa de inflación terminaba siempre más alta de lo esperado. ... Por allí se perdía la estrategia antiinflacionaria y por ello la primera lección que se aplicará, será cumplir rigurosamente el "ajuste fiscal" que se anuncie, cumpliendo con el proyecto fundamental de recomponer efectivamente el gasto público.

Las demás fueron 2) la necesidad de coordinación institucional para que la combinación de las reglas fiscal, monetaria y cambiaria lograra la estabilización antiinflacionaria, 3) la necesidad de cumplir con los planes y políticas de gobierno y hacerles seguimiento y ajustes coyunturales, revirtiendo una tendencia histórica: "tan pronto se formularon las políticas y los planes parecieran generarse un deliberado propósito de incumplirlos", 4) la necesidad de políticas sociales compensatorias que protejan del empobrecimiento de corto plazo provocado por los programas de ajuste y políticas redistributivas permanentes por medio de servicios públicos y 5) la necesidad de equidad en la política económica, "factor decisivo para la generación de confianza en el programa", y de evitar sesgos debidos a intereses creados que pueden distorsionarla y anular sus efectos estabilizadores y de reactivación productiva.

Los diagnósticos y lecciones publicados por Cordiplan (1999), sin embargo, no fueron tenidos en cuenta. El Presidente Chávez inició funciones con el precio del petróleo a 9 dólares por barril, por lo que solicitó una Ley Habilitante para recortar el gasto y proceder a reducir el número de Ministerios. Aunque redujo el gasto el primer semestre de 1999, a fin de año el gasto había aumentado con respecto a 1998 apoyado en un incremento del precio del petróleo hasta casi 25 dólares por barril en diciembre. A pesar de los ingresos inesperados, al cierre de 2001 la deuda externa del gobierno no había sido reducida, la interna se había quintuplicado y el BCV había sido forzado a entregar al gobierno 3.480 millones de dólares en dos años por concepto de las llamadas utilidades cambiarias, sobre las cuales no había acuerdo con respecto a definición ni modo de cálculo. García (2002:172) anota que estos recursos se habrían destinado a "financiar la duplicación del gasto del Gobierno Central en tan sólo tres años, que se expandió en 108% entre 1998 y 2001 ...; una expansión real de 37%".

Según Guerra (2004), el aumento del gasto público en 2001 hizo insostenible el régimen de bandas cambiarias que se había mantenido desde 1996. Desde 1999, cuando el gasto comenzó a aumentar nuevamente, la única política antiinflacionaria pasó a ser el uso de las bandas como ancla de precios, a pesar de la consiguiente apreciación real del tipo de cambio y su conocido sesgo contra la producción de transables. Las expectativas de devaluación fueron empeoradas por una transitoria reducción en los precios del petróleo, lo que afectó a las reservas internacionales. Antes de la crisis política de 2002, la economía ya habría entrado en una recesión.

En 2001 el gobierno atribuyó al ataque terrorista de Nueva York, a la crisis argentina y a la recesión mundial las dificultades económicas que comenzó a enfrentar. El 12 de febrero de 2002 el Presidente expuso un programa de ajustes. Con respecto a los ingresos anunció aumento del IVA, modernización de las aduanas, Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB), uso de utilidades del BCV y retiros del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), instrumento de ahorro forzoso en tiempos de abundancia creado para el sector público en 1998. Con respecto a los gastos comprometió reducciones que incluyeron al sector salud. Luego del golpe de abril de 2002 cambió su equipo económico y aceptó sustituir el régimen de bandas cambiarias por uno de cambio flexible, que duró hasta la implantación del control de cambio que

siguió al paro petrolero en 2003. Entonces se establecieron controles de precios, y comenzaron a implementarse programas sociales denominados "misiones", entre los que se cuentan importación y distribución directa de alimentos por parte del gobierno.

Coincidiendo con el fin del paro comenzó un período de sostenido incremento en los precios del petróleo, aumentando con mayor rapidez los ingresos fiscales petroleros que los también crecientes no petroleros. El gasto corriente del gobierno central, principalmente en transferencias, superó en magnitud y tasa de crecimiento al resto de las partidas de gasto. Entre 1999 y 2004 el gobierno mantuvo déficit financiero, logrando superávit en 2005, cuando retiró $ 6 millardos de dólares de las reservas internacionales del BCV sin depositar los bolívares equivalentes. Aún así, el déficit no petrolero del gobierno central alcanzó entonces más de 12% del PIB [Balza (2006a)].

El aumento del gasto interno de ingresos petroleros mantuvo creciendo la economía desde 2003 hasta la fecha. También provocó expansión de la liquidez monetaria e incremento de la inflación, encareciéndose relativamente más los productos agrícolas y pesqueros. Ante el incremento de la inflación el BCV intentó retirar liquidez con sus propios certificados de depósito, a pesar de lo cual la inflación alcanzó 17% en 2006 y superará 20% en 2007, sin haberse evitado la escasez de productos con precios controlados. La contribución de la Asamblea Nacional en la formulación de una política antiinflacionaria fue proponer en 2005 y 2006 la eliminación de tres ceros a la moneda y la reducción de varios puntos al IVA, manteniendo controles de cambio y precios [Balza (2006a,b, 2007) y Cabezas y Sanguino (2006)]. Tales políticas fueron decretadas en 2007, al tiempo que el Presidente de la República iniciaba una campaña para la construcción de un Estado Socialista.

2.2. Reformas de segunda generación[7]

a. Democracia y reforma del Estado

La Constitución de 1961 reestableció la definición de democracia representativa y la garantía de derechos individuales, sociales, económicos y políticos ausentes de la Constitución de 1953. Separó el Poder Público en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial[8], y definió los alcances de la autonomía de las principales divisiones político-territoriales (estados y municipios), abriendo la posibilidad constitucional de la descentralización administrativa. Aun cuando reconoció explícitamente el derecho de propiedad y la protección y fomento público de la iniciativa privada, la Constitución establece la validez de "contribuciones, restricciones y obligaciones ...con fines de utilidad pública o de interés general", en atención a la "función social" de la propiedad.

---

[7] Debe advertirse que esta clasificación no implica que las reformas "institucionales" se diseñen necesariamente para "consolidar" un sistema de mercado en un ambiente macroeconómicamente estable. En Venezuela, por ejemplo, la "modernización" de la administración pública ha sido tema constante desde 1972 (al menos), en pleno programa de promoción gubernamental de la industrialización por sustitución de importaciones. Del mismo modo, el logro de una mejor recaudación de impuestos se mantiene como un objetivo para la "construcción" del denominado Socialismo del siglo XXI.

[8] Los dos principales partidos pactaron la designación de los miembros de los poderes públicos desde 1958 hasta 1984, cuando aprovechando mayoría parlamentaria el partido de gobierno lo hizo unilateralmente. Ello afectó la credibilidad en la independencia de poderes [López (2006b)].

Así mismo, prohibe monopolios privados, propugna la eliminación de latifundios[9] y somete la explotación de recursos naturales a su conservación y al "beneficio colectivo de los venezolanos".

El propósito del Estado había sido formulado explícitamente en la Constitución. Sin embargo, y a pesar de haber dispuesto de ingresos petroleros crecientes hasta 1982, el logro de sus fines fue obstaculizado, entre otras cosas, por el desorden administrativo. Según un Informe presentado en 1972 por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública, citado por Purroy (1991:94), se detectaban en la administración "dispersión, superposición y duplicidad de funciones ... cuando no ... situaciones de abierta contradicción y obstrucción". Ello en parte se debía a la creación de nuevas estructuras administrativas paralelas a las tradicionales, a la multiplicación de entes descentralizados que intentaban corregir las deficiencias de la administración central y a la ausencia de planificación efectiva[10]. La mayor parte del trabajo administrativo "se malgasta[ba] en *coordinar* lo *incoordinable*" [Purroy (1991:97)].

Según Llambi (1998), banqueros y empresarios privados en débil coalición comenzaron desde 1972, alrededor del llamado proyecto Tinoco, a reclamar la "modernización" del Estado infundiéndole la "lógica del mercado" a sus agencias y empresas. Tras la crisis de 1983 y su impacto político, el gobierno creó en 1984 una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). La Comisión diagnosticó tres "distorsiones" en el sector público: centralismo, clientelismo y burocratización. Por ello propuso entre 1986 y 1988 la descentralización administrativa y presupuestaria, que incluía elección directa de gobernadores y alcaldes, transferencia de competencias y recursos a estados y municipios y privatización mediante venta, cesión o contratación de algunos servicios públicos a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.

El Poder Legislativo desatendió las recomendaciones de la COPRE hasta después de las elecciones presidenciales de 1988. La explosión social que siguió a la aplicación del programa de reformas de 1989 pudo estimular la aprobación de importantes leyes dicho año, entre las que se cuentan la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores y la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias, y la posterior creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización en 1990. Aunque pocos estados solicitaron la transferencia de

---

[9] El parcelamiento de latifundios y la dotación de tierras (adquiridas o expropiadas) era parte de los objetivos de la Ley de Reforma Agraria del 20 de septiembre de 1945. Según anota Banko (2001), su propósito era reducir la concentración de la propiedad para desarrollar una estructura capitalista nacional en el medio rural. Ello agravó conflictos entre empresarios y gobierno, contándose como una de las causas del golpe de octubre del mismo año. Una nueva Ley de Reforma Agraria fue aprobada un año antes que la Constitución de 1961. Entre sus redactores se encontraban quienes habían denunciado el latifundio 30 años antes, en tiempos de Gómez. Según Llambi (1998), el objetivo era regular el mercado de la tierra y redistribuir agua y tierra a favor de agricultores potenciales y en detrimento de propietarios "ausentistas". Durante la década de los 60 se procedió a asignar tierras expropiadas y baldías, pasando luego el énfasis de la reforma a ofrecer asistencia pública a pequeños productores.

[10] A pesar de la creación de una Oficina de Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) en 1958 y de Oficinas Regionales (ORCOPLAN) en 1969, los primeros cuatro Planes de la Nación no orientaron la formulación de las Leyes Anuales de Presupuesto. Purroy (1991:101) afirma que el presupuesto nacional, y no los Planes de la Nación, cumplía "la función de ser el instrumento por el cual los recursos nacionales [eran] transferidos al sector capitalista privado, el cual determina[ba] de qué forma y en qué sectores se realiza[ba] el proceso de acumulación interna". Las fallas administrativas, igual que la corrupción, también habrían respondido a intereses de sectores dominantes más que a incapacidad o "irracionalidad" administrativa.

competencias en salud, vialidad, agua y educación entre 1991 y 1998, y los resultados de sus gestiones fueron desiguales [Mascareño (2000)], la descentralización tuvo importantes efectos políticos. Por ejemplo, según López (2006b), pudo contribuir a mantener la estabilidad del sistema democrático luego de los intentos de golpe de 1992 y posterior destitución del Presidente, puesto que en proporción importante los gobernadores electos no pertenecían al partido de gobierno.

La Presidencia de Hugo Chávez comenzó con la convocatoria de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Según López (2006a:159), aunque su concepción económica es muy similar a la de la Constitución de 1961, "es distinta al sentido común o a la cultura individualista y antiestatista que había predominado en el debate público y político en los últimos lustros". Se reafirmaba el rol regulador del Estado, la propiedad nacional de los recursos y bienes estratégicos y la responsabilidad pública en el fomento de la industria, lo que contrariaba en buena medida las políticas aplicadas desde 1989. Además introducía nuevas formas de propiedad y promovía la creación de asociaciones para desarrollar la "economía popular y alternativa", modificaciones que coexistían con la consagración constitucional de la autonomía del BCV y la creación del fondo de estabilización macroeconómica.

La definición de la democracia y la división de poderes sí fueron sustancialmente modificadas en la Constitución de 1999. La democracia pasó de "representativa" a "participativa y protagónica", incorporándose oportunidades para someter a referéndum la continuación de mandatos y la aprobación de leyes. Se definieron dos nuevos Poderes, el Electoral y el Moral, dando un rango superior al organismo electoral existente, a la fiscalía, la contraloría y a la entonces creada Defensoría del Pueblo. Sin embargo, el procedimiento seguido para nombrar las autoridades durante un prolongado período de "transitoriedad", la aprobación de 48 leyes por decreto presidencial[11] y la discutible transparencia de los procesos electorales limitaron el alcance del texto aprobado [ver Balza (2002) y Kornblith (2007)]. Del mismo modo, aunque la descentralización también fue incorporada en la Constitución de 1999, su avance fue limitado por los conflictos entre algunos gobernadores y el Presidente de la República y por la puesta en marcha de las "misiones", programas sociales de alcance nacional paralelos a los conducidos por el mismo gobierno y las administraciones regionales.

Una nueva propuesta constitucional fue presentada en 2007 por el Presidente Chávez. Encabeza su Exposición de Motivos el propósito de "desmontar la superestructura que le da soporte a la reproducción capitalista, tanto en el plano constitucional y legal, como en lo epistemológico y ético [creando] un enfoque socialista nuevo 'a la venezolana'". La propuesta constituía un nuevo Poder, llamado Popular, al tiempo que reforzaba el poder del Presidente y permitía su reelección indefinida. La reforma habría permitido al Presidente diseñar y hacer cumplir el Plan de

[11] Según su clasificación, en 2001 el Ejecutivo aprobó vía Ley Habilitante, 14 leyes en el ámbito financiero, 10 en el económico y social, 10 en infraestructura, transporte y servicios, 6 en seguridad ciudadana y jurídica, 2 en ciencia y tecnología y 6 en organización y funcionamiento del Estado. Ello precedió al primero de los cuatro paros convocados contra el gobierno por las principales asociaciones de empresarios y trabajadores hasta la fecha Lander (2004). Entre las leyes económicas el Ejecutivo decretó una Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, recibida por la federación de gremios empresariales como el "... mejor ejemplo de la concentración de tantos elementos negativos: estatismo, centralismo, discrecionalidad, intimidación, confiscación, confusa, punitiva, dadivosa, antidemocrática, inviable fiscalmente y prácticamente inaplicable" [según cita de Balza (2002:112].

Desarrollo Nacional según su concepción personal del modelo socialista, alcanzando su discrecionalidad a las políticas monetaria, cambiaria, territorial, militar e internacional, entre otras. Según el Consejo Nacional Electoral, 49,3% de los votantes aceptaron la propuesta en el referéndum del 2 de diciembre de 2007, contabilizándose una abstención del 44,7% del registro electoral. Aunque el Presidente reconoció la derrota, anunció la continuación de sus esfuerzos en la misma dirección y la Asamblea Nacional aprobó un Plan de Desarrollo que destaca por calificar sus objetivos como "socialistas".

b. Ingresos tributarios, presupuesto y fondo de estabilización

La sugerencia de incrementar los ingresos fiscales ordinarios no petroleros (en previsión de contingencias) durante los años 70 fueron desatendidas, por hacerse en un período de elevados ingresos petroleros [Karl (1997)]. Aunque resultaron insuficientes para mantener el gasto público durante los 80, no se consideró políticamente viable una reforma tributaria entre 1984 y 1988. Los esfuerzos por reformar el Código Orgánico Tributario, introducir el IVA, crear nuevos impuestos y modificar los existentes comenzaron en 1989 y no tuvieron éxito hasta 1993.

En 1994 el Presidente Caldera sustituyó el IVA por un Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas, políticamente menos rechazado pero de bajo desempeño. Ello condujo al regreso del IVA en 1996. En 1994 también decidió aprobar la reestructuración del Ministerio de Finanzas para crear el actual Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributarias (SENIAT), una institución con autonomía funcional y financiera encargada de mejorar la recaudación de tributos internos ordinarios. Suele reconocerse al SENIAT el cumplimiento, e incluso la superación, de sus metas anunciadas. Al reducirse los ingresos petroleros desde fines de 2001, el Presidente Chávez decidió incrementar nuevamente la tasa del IVA, rebajándolas luego en 2004 y 2007 por razones pretendidamente antiinflacionarias. En situaciones críticas distintos gobiernos han recurrido al Impuesto al Débito Bancario (actualmente denominado Impuesto a las Transacciones Financieras), de rápida recaudación aunque potencialmente distorsionante.

A pesar de los abundantes ingresos petroleros, y posteriormente de los no petroleros, la gestión fiscal suele ser deficitaria [García *et al* (1997)]. La Constitución de 1999 introdujo normas para contener esta tendencia, entre las que destacan la elaboración de presupuestos plurianuales y por programas, de obligatoria aprobación por la Asamblea Nacional. Según Moreno (2004:320 y 324), sin embargo, ello no modificó otras "reglas formales e informales de bajo costo para los políticos que, por esta razón, tienen todos los incentivos para acceder a posiciones de gobierno y a los beneficios asociados a ellas". Ambas derivan de la ausencia de controles *ex-ante* del uso de los recursos públicos, que favorecen el "objetivo de legitimación del máximo nivel de gasto posible" y "el comportamiento oportunista de políticos que explotan con fines electorales el carácter rentista de la economía venezolana". En este caso los principales grupos de presión para impedir reformas sobre las reglas de crédito público o el principio de la unidad del tesoro, por ejemplo, están en el gobierno o aspirando a él.

En 1998 se creó por Ley el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, como un instrumento que vinculara el gasto público con el promedio de ingresos fiscales durante cinco años [Rivero (2001)]. Esta idea, que permitiría ahorrar en tiempos de auge petrolero y desahorrar en los de caída de ingresos, fue

sugerida como Fondo Anticíclico en 1948 e incorporada a la Ley del BCV en 1960. No se había reglamentado en 1974, cuando se eliminó para crear un fondo de desarrollo, llamado Fondo de Inversiones de Venezuela [Crazut (1990)]. Aunque se confirió rango constitucional al Fondo de Estabilización en 1999, se modificó su ley cinco veces entre mayo de 1999 y abril de 2003, fue recreado en 2003 y nuevamente modificado en 2005. La última versión lo convirtió en un fondo de ahorro opcional, subordinado al Ministerio de Finanzas. En la propuesta de Constitución de 2007, el Fondo fue eliminado del texto.

c. Banca central

Al Banco Central de Venezuela (BCV) se le concedió autonomía por ley en 1992, 52 años después de su creación. No todos estuvieron de acuerdo con la medida[12]. Para Diego Luis Castellanos, quien sería Presidente del BCV de 2000 a 2005, esta decisión era parte de una inaceptable ampliación del Consenso de Washington. En 1998 afirmó que, junto con la construcción de "oficinas fuertes de presupuesto", únicamente serviría para "eliminar la acción política en la conducción de la política monetaria y dar espacio a tecnócratas desnacionalizados en la asignación de los recursos fiscales" [Castellanos (2005:105)].

El propósito de reconocer la autonomía era, según el BCV (1992:4), hacer "factible que el Instituto sea capaz de responder a la delicada obligación que se le impone, sin presiones indebidas y sin interferencias de los diversos sectores de la sociedad, cuyos intereses en el corto plazo podrían estar en contradicción con el objetivo global de la estabilidad monetaria". Para el logro de su objetivo la nueva Ley permitía al Banco flexibilizar sus instrumentos de política monetaria, le liberaba de entregar créditos directos al sector público o utilidades al Fisco Nacional por encima de lo que estimase conveniente y obligaba a la República a reponer el patrimonio del banco cuando mermara en el cumplimiento de sus funciones. La autonomía, sin embargo, no eximía al BCV de rendir cuentas ante Ejecutivo y Legislativo "... como corresponde a una sociedad democrática, [con el fin de] esclarecer el aporte y las responsabilidades de las demás políticas en el proceso económico"[13].

Aunque la autonomía era reconocida por Ley desde 1992, las presiones del Ejecutivo a comienzos de la crisis bancaria provocaron la renuncia de la Presidenta Krivoy (1999) en 1994. Casas (1999), quien la sustituyó, reiteró la importancia de la autonomía y la coordinación de políticas finalmente reconocidas desde 1996, como parte de la Agenda Venezuela. La autonomía del BCV se consagró en la Constitución de 1999, junto con la obligación constitucional de coordinar sus planes con los del Ejecutivo. Ello, al decir de Bello (2002), efectivamente restringiría la autonomía reconocida en 1992. Aduciendo la necesidad de adecuarla a la nueva Constitución, el partido del Presidente aprobó en la Asamblea Nacional una Ley para el BCV el 4 de

[12] Según García (1998) los banqueros se opusieron a la aprobación de nuevas leyes del BCV y de Bancos, puesto que aumentarían su poder para supervisar sus actividades. Finalmente las aceptaron cuando las mismas reformas se aplicaban a otros países, poco antes de su propia crisis bancaria.

[13] El objetivo de procurar la estabilidad monetaria fue presentado por el BCV (1992:3) como un importante avance, teniendo en cuenta que "la experiencia nacional e internacional ha demostrado que no es sano atribuir a la banca central funciones de desarrollo económico, de provisión de subsidios cuasi-fiscales, de prestación de servicios diversos al sector público y al privado, de auxilio bancario, paralelamente a la de regir la política monetaria, por cuanto en tales casos, este último objetivo termina estando subordinado a todos los demás".

septiembre de 2001, reformada parcialmente el 17 de octubre del año siguiente. Ambas reformas incluyeron modificaciones a los modos de cálculo y periodicidad de entrega al Fisco Nacional de las llamadas utilidades cambiarias, que según el Ejecutivo y la Superintendencia de Bancos (y en contra del parecer del BCV) se generaban por la diferencia entre tipos de cambio de compra y venta y su sostenida depreciación.

Correspondió a Castellanos rechazar en 2003 la entrega de un millardo de dólares de las reservas internacionales al Ejecutivo sin pago en bolívares, para planes de financiamiento agrícola. Su negativa pudo provocar la reforma parcial de la Ley del 19 de julio de 2005, que implicó un revés mayor para la autonomía del Instituto. En esta ocasión el Legislativo aprobó la creación de un Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) dotándole con 6 millardos de dólares retirados de las reservas internacionales administradas por el BCV sin entregarle su equivalente en bolívares. Aunque la Ley permitía esta operación por una única vez, se había repetido dos veces más hasta mayo de 2007, totalizando una transferencia de 17 millardos de dólares del BCV para financiamiento de gasto público. La iniciativa partía de la supuesta existencia de reservas "excedentarias" por encima de un "nivel adecuado de reservas", expuesta recurriendo a argumentos muy discutibles [ver Cabezas (2005) y Balza (2005)]. Aun cuando la ley fuese inconstitucional [García *et al* (2007)], el Directorio no recurrió al Tribunal Supremo de Justicia por considerar inútil el esfuerzo [Maza (2007)].

El BCV había perdido el control sobre las utilidades cambiarias en 2001, sobre la política cambiaria en 2003 (cuando se estableció un control de cambios) y sobre las reservas internacionales en 2005. Ese mismo año fue creado el Banco del Tesoro, C.A. Banco Universal, como una dependencia del Ministerio de Finanzas que se ocuparía de la gestión de los recursos fiscales que antes se confiaban al BCV. En este contexto el Directorio del BCV decidió asumir una "reconversión monetaria" (reexpresión de la unidad monetaria dividiendo la actual entre 1000) que el Legislativo y el Ejecutivo le impusieron el 6 de marzo de 2007, aceptando divulgar argumentos insuficientes a favor de una medida ambiguamente presentada como antiinflacionaria [Balza (2006a,b, 2007) y Cabezas y Sanguino (2006)].

El Presidente Chávez propuso en 2007 eliminar constitucionalmente la autonomía del BCV, supeditando sus funciones "a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo". Para ello el Presidente se reservaría entre otras funciones la administración de las reservas internacionales y la determinación anual de un nivel de reservas "excedentarias", las cuales se destinarían a fondos administrados por el Ejecutivo y destinados a "inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación". Este artículo no excluyó el financiamiento del gasto interno directamente con reservas "excedentarias", medida cuyo impacto inflacionario había sido reconocido por el Legislativo en la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley del BCV de 2005.

d. Mercado laboral y seguridad social

La Ley del Trabajo que sustituyó la de 1936 fue aprobada en 1990, un año después de comenzar el Programa de Pérez. Aunque este propugnaba la liberalización de la economía y la apertura comercial a la competencia internacional, la Ley (y algunas

disposiciones posteriores) aumentaba los costos de las empresas al incrementar la protección de los trabajadores. Betancourt *et al* (1995) y OAEF (2003) sostuvieron que al descargar los costos de la protección sobre las empresas en un ambiente volátil y recesivo la ley pudo reducir los incentivos por mantener empresas formales con más de 20 trabajadores e incrementar los costos relativos de emplear jóvenes, trabajadores con hijos y mujeres en edad fértil, reduciendo sus probabilidades de empleo. Del mismo modo, la fijación de salarios mínimos o los decretos de inamovilidad laboral (aplicados frecuentemente en el país) podían contribuir a desplazar a trabajadores no calificados del sector formal al informal.

La Ley del Trabajo fue reformada en 1997 para modificar el régimen de prestaciones sociales, luego de lograr un discutido acuerdo entre representantes del gobierno, los empresarios y los trabajadores reunidos en Comisión Tripartita. El nuevo régimen reconocía el problema que causaba la inflación si las prestaciones no se pagaban periódicamente en base al salario de cada período, sino que debía acumularse y calcularse sobre el último salario recibido por un trabajador. Con ello, según OAEF (2003), se redujeron costos provocados por el permanente incremento de los pasivos laborales debido a la inflación. Vale decir que la constitución propuesta para 2007 establecía el retorno al régimen de prestaciones anterior a 1997.

Otra importante reforma se anunció en 1989. Además de crear el seguro al desempleo, el gobierno anunció la reestructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que se obligaba (desde 1967, cuando se modificó la Ley que lo creó en 1946) a cubrir riesgos de enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y a conceder pensiones por invalidez, incapacidad parcial, vejez y para sobrevivientes, y asignaciones por nupcias y gastos funerarios. La reestructuración tuvo que reiniciarse en 1992, 1998 y 1999 sin haber concluido hasta la fecha, a pesar de ser paulatinamente insostenible su situación financiera. Según Villasmil (2006b), ello responde a débil gerencia, carencia de capacidades técnicas, financieras y actuariales, ausencia de controles, subordinación política, desviación de fondos para cubrir pérdidas y adquisición inconveniente de títulos de deuda pública con bajo rendimiento. Esta situación es agravada por la aprobación de aumentos en los beneficios de los afiliados en respuesta a la inflación, sin los ajustes suficientes en las cotizaciones. Dos ejemplos son la ley de pensiones para funcionarios públicos, aprobada en 1986, y la ley de homologación de las pensiones al salario mínimo, aprobada en 1995. La acumulación de pasivos laborales no sólo impone problemas de financiamiento, sino que restringe la viabilidad de mejoras salariales para los trabajadores públicos cuyos ingresos reales se han deteriorado gravemente.

La reforma del IVSS debe considerar al menos dos problemas adicionales señalados por Villasmil (2006b): el financiamiento de la cobertura de una creciente población empleada en el sector informal y el creciente peso que el pago de las pensiones de vejez significará sobre los jóvenes del futuro, en vista del envejecimiento progresivo que registra la población venezolana.

e. Programas contra la pobreza

Luego de décadas de política social universal-asistencialista, el gobierno de Carlos Andrés Pérez intentó en 1989 focalizar la protección sobre grupos vulnerables, transfiriéndoles servicios, dinero y bienes con apoyo de organismos multilaterales.

Veinte programas compensatorios comprendían el Plan original, agrupables en cinco áreas: nutrición, educación, protección social, vivienda e infraestructura y empleo, seguridad social y economía popular. En 1996, como parte de la Agenda Venezuela, se propuso un nuevo Plan con catorce programas sociales, la mitad de ellos recibidos del primero. Lacruz (2006) y España (2006) recogen diversas críticas hechas a ambos Planes, como retraso en la aplicación, choque de competencias, superposición, saboteo de programas específicos, dificultades de financiamiento y evaluación de impacto, focalización inadecuada, regresividad, asistencialismo y promoción del facilismo. En el primer Plan, además, se destaca la creación de una estructura paralela muy compleja, con algunos programas inviables, lo que procuró evitarse con la Agenda Venezuela.

El gobierno del Presidente Chávez mantuvo un conjunto de programas vigentes en 1999, ratificando en 2002 el Programa de Alimentación Escolar, el programa de hogares y multihogares de cuidado diario, el otorgamiento de becas, la dotación de uniformes y otros programas relacionados con educación, vivienda e infraestructura social. Además puso en marcha otros programas, algunos contradictorios según Lacruz (2006) y España (2006): el Plan Bolívar 2000, a cargo de militares, la creación del Fondo Único Social y de la Fundación Pueblo Soberano (por medio de la cual la Presidencia de la República atendía solicitudes directas de becas, salud, remodelaciones y otras ayudas personales). Estas iniciativas coinciden con la reestructuración de los ministerios de Salud y Educación, creando una estructura paralela que desconoció los posibles logros debidos a la descentralización y a experiencias civiles.

La red de protección focalizada recibida prácticamente había desaparecido en 2003, sobreviviendo casi exclusivamente el programa de hogares y multihogares. Coexistían múltiples organizaciones no coordinadas, rígidas, con funciones superpuestas y cuya continuidad dependía de la permanencia del ministro que las tuviera a su cargo. En este contexto, y para recuperar su popularidad antes del referéndum revocatorio presidencial de 2004, el gobierno presentó sus primeras "misiones" [Harnecker (2004)]. Con asesoría y personal cubanos inician funciones las misiones Robinson y Barrio Adentro, la primera dirigida a la alfabetización de becarios y la segunda al suministro de servicios médicos básicos y medicinas a las comunidades pobres del país. Giordani (2004) sostuvo que las misiones constituían uno de los componentes del plan de gobierno necesarios para el logro de la inclusión social, junto con la inversión pública y la privada. Según España (2006), sin embargo, su principal objetivo habría sido fortalecer el centralismo, promoviendo la politización de sus beneficiarios, y la discrecionalidad y monopolio gubernamental.

En 2007 se contaban veintiuna misiones, dirigidas a cubrir carencias en salud, educación, alimentación, empleo, vivienda, ambiente y otros aspectos. Sin embargo, por ser estructuras paralelas a las de los gobiernos central y regionales, han creado problemas de coordinación dentro de la administración pública agravados por la ausencia de seguimiento, indefinición de áreas de intervención, inexperiencia de los organismos responsables y problemas de selección [España (2006)].

A pesar de las críticas formuladas, su carácter presumiblemente transitorio y su origen preelectoral, el Presidente Chávez sugirió conferir a las misiones rango constitucional, definiéndolas en su propuesta de reforma constitucional como "administraciones públicas no burocráticas o tradicionales ... constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más

sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales"

Conclusiones, con aspectos de Economía Política

Según North (1981:13), "la 'realidad' se define para cada persona según las racionalizaciones del mundo derivadas históricamente en su entorno, y está fundamentalmente coloreada por su visión de la corrección o no de las costumbres, reglas e instituciones existentes". Por ello North (1990, 1994) atribuye a la ideología un rol central en sus trabajos, definiéndola como un conjunto de percepciones subjetivas (modelos o teorías) que grupos de personas comparten, y que utilizan para interpretar su ambiente y preescribir cómo debe ser ordenado. North (1999) considera las ideologías como sistemas de creencias: todos tendrían uno, correcto o no, que sirve de base a sus perspectivas positivas y normativas sobre el mundo[14].

La coexistencia de explicaciones ideológicas incompatibles entre sí frente a cambios exógenos en precios relativos (debidos, por ejemplo, a cambios en los precios del petróleo o las tasas de interés internacionales) puede crear incentivos para que grupos diferentes se organicen con el propósito de cambiar las instituciones. Esta situación, denominada por North (1990) desequilibrio institucional, ni se resuelve rápidamente ni conduce necesariamente en un equilibrio estable y eficiente en términos de los incentivos que crea para su conservación y para el buen desempeño de la economía. Los avances y retrocesos de las aquí llamadas reformas de primera y segunda generación, el agravamiento de la polarización política en Venezuela desde 2001 y la presentación de una propuesta de corte socialista en 2006 pueden explicarse a partir de dicho marco analítico, sugiriendo que el desequilibrio institucional venezolano (con respecto a las instituciones democráticas) comenzó a deteriorarse severamente luego de la bonanza petrolera de los 70 [ver Balza (2002) y Salas (2004)].

Siendo Venezuela un país petrolero desde 1922, diversas organizaciones crecieron en torno a la redistribución de la renta petrolera. Los políticos tuvieron incentivos para evitar conflictos con estos grupos utilizando el gasto fiscal, fortaleciéndolos mientras minaban la capacidad de gestión e intervención de los gobiernos. Por ello, según Karl (1997:17), las alzas en los precios del petróleo fueron en parte perjudiciales para el país, al exacerbar efectos perniciosos que provocaron "declinación económica y la desestabilización del régimen mientras se creaba la ilusión de que [hacían] exactamente lo contrario".

En Venezuela la declinación se hizo evidente para los más pobres desde 1983, cuando se estableció un prolongado período de volatilidad en los precios del petróleo. Hasta entonces los gobiernos democráticos habían logrado algunos importantes avances. Por ejemplo, según cifras disponibles para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Venezuela se sabe que de 1960 a 1980 la esperanza de vida pasó de 58 a 68 años, la tasa de alfabetización de 63% a 85%, la tasa de matrícula educativa combinada de 45% a 58% y el ingreso en dólares PPA de 2.896 a 5.349. Sin embargo,

[14] Naím (1999) destaca, por ejemplo, el carácter de "instrumento ahorrador de pensamiento" del Consenso de Washington, cuya función ideológica habría sido orientar a los gobernantes de fines de los 80 hacia "mercados, capital privado y libertad de comercio e inversión [y en contra de] ideas socialistas, planificación central e intervención gubernamental".

la pobreza total de los hogares pudo incrementarse de 26,1% en 1975 a 68,9% en 1990, la pobreza crítica de 17,3% a 30,7% [Riutort y Balza (2001)][15] y la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida con el coeficiente de Gini, de 0,398 en 1981 a 0,453 en 1989 [Márquez (1993)]. Puesto que los gobiernos democráticos no habrían logrado resolver "situaciones de exclusión social y cultural de carácter histórico ... y el deterioro de las condiciones de vida de las mayorías", a mediados de los 80 terminó poco más de una década de aparente paz social, según López y Lander (2006:27) "un breve período de 'tregua' [que precedió] la irrupción de un nuevo ciclo de conflictos y lucha política".

López (2006b:43) explica la reaparición de protestas populares no sólo como consecuencia del empobrecimiento que siguió a 1983 y a los intentos fallidos de contenerlo por medio de inconsistentes políticas de ajuste entre 1984 y 1985. Nuevas oportunidades políticas y "ciertos factores de naturaleza subjetiva" tuvieron papeles relevantes. Por un lado, la crisis económica y política durante dichos años habría conducido a divisiones y enfrentamientos dentro de los grupos de poder, abriendo brechas que "actores de escasos recursos pueden aprovechar para impulsar sus movimientos". Por otro lado pudo causar "una alteración de la percepción que un agente o grupo [tenía] de su situación, lo que lo [llevaría] al convencimiento de que [era] injusta, y a la vez, que si se [movilizaba podría] alterarla"[16]. La corrupción, la interferencia de relacionados del Presidente en asuntos públicos y la desconfianza en la aplicación de justicia ante casos de abusos de poder añadieron fuertes tensiones al período 1984-1988, que no pudo contener el gobierno a pesar de sus políticas de controles y estímulo al crecimiento vía gasto público.

La caída en los ingresos petroleros y las reservas internacionales, la moratoria de la deuda externa, la escasez de bienes y la rigidez introducida por controles de precios hacían imposible la continuación del modelo adoptado durante los años precedentes. Sin embargo, el cambio requería cuidados extraordinarios, que fueron subestimados. Según López (2006b:63-64), el "paternalismo" asumido y pregonado por los gobiernos desde 1958 pudo inducir la creación de una "economía moral", suerte de "código moral [según el cual] los pobres sienten que tienen derecho a ser protegidos por las autoridades de las inclemencias del mercado y a obtener los medios mínimos necesarios para su supervivencia". El anuncio de un programa de liberación de precios podía percibirse como una traición al código moral y provocar una violenta interrupción de la vida cotidiana, único recurso de los pobres para ejercer presión.

Sin procurar el apoyo de su partido y de distintos sectores de la sociedad, el Presidente Pérez decidió firmar un acuerdo con el FMI y aplicar un programa que sorprendió a sus electores. Como parte de un sistema político desprestigiado por escándalos de corrupción y evidente ineficiencia en la administración pública, su gobierno carecía de la credibilidad necesaria para convencer a los perdedores inmediatos de las ventajas futuras que acarrearían las reformas. Este problema fue agravado por la falta de experiencia de los reformistas, que apremiados por la crisis pudieron fallar en la elección, aplicación y explicación de las políticas. En otros países estas dificultades también se presentaron, en parte debidas a complejas decisiones

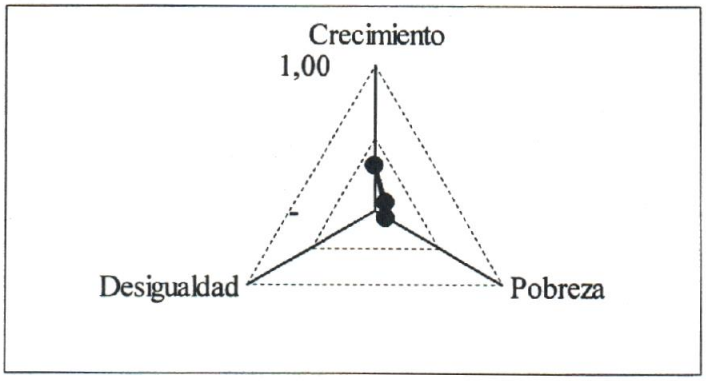
[15] Riutort (2006) explica las diferencias metodológicas por las cuales según sus cálculos la pobreza es mayor a la registrada por el Instituto Nacional de Estadística: a) valoración distinta de las canastas normativas de alimentos y consumo total y b) no imputación de ingresos no declarados.

[16] Kahneman y Tversky (1995) también exponen vínculos entre conflicto y "percepción" de injusticia.

prácticas. Decidir, por ejemplo, cuál era la secuencia y la velocidad adecuada para aplicar las reformas elegidas y cómo convencer y compensar a los perdedores inmediatos era una tarea difícil, debido a la abundancia de argumentos teóricos y empíricos incompatibles y cambiantes disponibles entonces [ver Naim (1993,1999) y Drazen (2000)].

Durante la década de los 90 la liberación de tensiones acumuladas durante décadas coincidió con un desfavorable ambiente petrolero y una severa crisis bancaria. Aunque los indicadores de salud y educación del IDH no se deterioraron, durante el período el ingreso cayó a la mitad de 1980 a 1998, mientras la pobreza crecía sostenidamente hasta alcanzar en 1996 un máximo de 77,1% [Riutort y Balza (2001)]. Según cifras oficiales, en 1997 el coeficiente de Gini alcanzó 0,4874, superando el valor calculado para 1989 por Márquez (1993). Distintas posiciones ideológicas avanzaron interpretaciones opuestas sobre las causas del aumento en la proporción de hogares pobres entre 1999 y 2003, que según cifras oficiales pasó de 42% a 55%, y del deterioro en la distribución de los ingresos, oficialmente registrada con el paso del coeficiente de Gini de 0,4693 en 1999 a 0,4938 en 2002. Igualmente fueron incompatibles las explicaciones ofrecidas ante la reducción de ambos indicadores, que, nuevamente según fuentes oficiales, habrían alcanzado 27,5% y 0,42 respectivamente en 2007.

Utilizando datos publicados para Venezuela por el Banco Mundial entre 1990 y 2005 es posible ilustrar gráficamente el desempeño promedio de la economía venezolana durante el período. Para fines de comparación con investigaciones publicadas en este libro se calculan índices de crecimiento económico y de reducción de la pobreza y la desigualdad siguiendo una metodología común. Sus valores sugieren crecimiento moderado (0,3) y pobre reducción de la desigualdad (-0,09) y la pobreza (0,09).



No hay acuerdo en Venezuela sobre la interpretación de estos resultados, lo que influye decisivamente en la polarización política del país y en el desempeño futuro de su economía. Mientras tanto, PIB e inflación continúan creciendo desde 2003, año de la consolidación política del gobierno. Aunque cifras oficiales y no oficiales registran reducción de la pobreza y de la desigual distribución del ingreso; la dependencia del petróleo, el centralismo, el estatismo redistribuidor, la rigidez de los controles de precios, la escasez de bienes esenciales y la incertidumbre política recuerdan la acumulación de tensiones que precedió a 1989.

Bibliografía

Alt, J.; M. Levi y E. Ostrom (eds), (1999), *Competition & Cooperation,* Estados Unidos, Russell Sage Foundation, 347 págs.

Balza, R. (1999) "Sorpresas Monetarias en Venezuela (1968-1996)", *Temas de Coyuntura*, IIES-UCAB, junio, N° 39, págs 131-185.

Balza, R. (2002) "Cambio institucional, ideología y desempeño económico en Venezuela: 1958 a 2002", *Temas de Coyuntura*, IIES-UCAB, junio, N° 45, págs. 87-124

Balza, R. (2005) "Crítica Bibliográfica: Varios. (2005) Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta". *Temas de Coyuntura* No. 51, IIES-UCAB, págs. 128-147.

Balza, R. (2006a) "Sobre la propuesta de una reforma monetaria para Venezuela", en *Temas de Coyuntura*, No. 53, IIES-UCAB: págs. 7-43

Balza, R. (2006b) "Comentarios sobre la propuesta de 'reforma monetaria' enviada por la Asamblea Nacional al Banco Central de Venezuela", Aceptado para su publicación *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.*

Balza, R. (2007) "Comentarios sobre la respuesta del Banco Central de Venezuela a la propuesta de "reforma monetaria" enviada por la Asamblea Nacional y al Decreto Ley de Reconversión Monetaria del Ejecutivo Nacional" disponible en http://www.redeconomia.org.ve/docs/projects/BCVreconv2007621433reconv.pdf

Banko, C. (2001) *Régimen medinista e intervencionismo económico*, Caracas, FaCES-UCV, 183 págs.

BCV (1980) "Apéndice metodológico" en *Informe económico 1980*, BCV, págs. 146-152

BCV (1992) *Ley del Banco Central de Venezuela*, Caracas, BCV, 44 págs.

Bello, O. (2001) "Anotaciones sobre la nueva Ley del Banco Central de Venezuela", publicado en Palma, Rodríguez y Barcia (2003), 223-264

Baptista, A. (1997) *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Caracas, Ediciones IESA,. 166 págs

Baptista, A. y Mommer, B. (1992*) El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano. Un Ensayo*, Caracas, Ediciones IESA,. 99 págs

Betancourt, K. (1995) *Mercado laboral. Instituciones y regulaciones*. Caracas, IESA, 135 págs.

Cabezas, R. (2005) "Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta" en Varios (2005): 13-24

Cabezas y Sanguino (2006) "La reforma monetaria: un punto de giro en la historia de la lucha contra la inflacion en Venezuela, 07.08.06", disponible en http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/reformamonetaria.asp

Caldera (1995) *Primer mensaje del Presidente de la República Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional*, Caracas, OCI, 461 págs.

Casas, A. (1999) *El Banco Central de Venezuela: desafíos y soluciones 1994-1999*, Caracas, BCV, 466 págs.

Diego Luis Castellanos E. (2005) *Ensayos sobre neoliberalismo y recolonización*. Caracas, Comala.com, 130 págs.

CORDIPLAN (1990) *El Gran Viraje,. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional*. Enero de 1990. Caracas, CORDIPLAN, 154 págs.

CORDIPLAN (1999) *Programa Económico de Transición 1999-2000* , disponible en http://www.mpd.gob.ve/prog-ec-tr/programa.htm

Crazut, R. (1980) *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1980*, Caracas, BCV, 334 págs.

Díaz Bruzual, L., (1985), *Crisis y Recuperación*, Caracas, 152 págs.

Drazen, A. (2000) *Political economy in Macroeconomics*, New Jersey, Princeton, 775 págs.

Escaith, H. e I. Paunovic (2004) *Reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período 1970-2000: índices y notas metodológicas*, CEPAL, 15 págs.

España, L. (2006) "La política de inclusión social" en Varios (2004), 27-59

Espinasa, R. (1999) "El marco fiscal petrolero venezolano: evolución y propuestas" en BCV (1999); pp. 260-303

Espinasa, R. (2001) "La economía política de la reforma petrolera", 27 h. [Parcialmente disponible en http://www.analitica.com/va/economia/opinion/9572736.asp]

Francés, A. y C. Machado (2002) *Venezuela: la crisis de abril*, Caracas, IESA, 230 págs.

García, G. (2002) "La otra crisis: después de abril" en Francés y Machado (2002), 167-178

García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1996) "Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 33 págs 3 - 85

García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1998) *Lecciones de la crisis bancaria de Venezuela* , Caracas, IESA, 394 págs.

García, G., R. Rodríguez, L. Marcano, R. Penfold y G. Sánchez (1997) "La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela" *Revista BCV* Vol. XI N° 2 págs. 11-104

García, O., J. Guerra, J. Rojas y O. Ochoa (2007) *El libro en rojo del Banco Central de Venezuela y sus consecuencias inflacionarias*, Caracas, El Nacional, 143 págs.

Giordani (2004) *Hacia una Venezuela Productiva*, Caracas, MPD, 32 págs.

Giusti, L. (1998) "La Apertura Petrolera y el futuro de la economía venezolana" en Huizzi, R. (1998); pp. 83-93.

Guerra, J. (2004) *La política económica en Venezuela 1999-2003*, Caracas, UCV, 141 págs.

Harnecker, M. [Ed.] (2004) *Intervenciones del Presidente el dia 12 de Noviembre del 2004 (Teatro de la Academia Militar)*, 49 pp. Disponible en http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencin_del_presidente__en_la_reunin_de_alto__nivel__viernes_12_nov_04.pdf

Hausmann, R, (1990), *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, Venezuela, BCV, 367 págs

Huizzi, R. (1996) *Venezuela en la encrucijada*, Mérida, ULA, 227

Kahneman D. y A. Tversky (1995) "Conflict Resolution. A Cognitive Perspective" en: Kahneman D. y A. Tversky (2000); p 473-487.

Kahneman D. y A. Tversky [Ed.] (2000); *Choices, values, and frames*, USA, Cambridge University Press, 840 págs..

Karl T. (1997) *The paradox of plenty*, Los Angeles, University of California Press, 342 págs.

Kaufmann, D., A. Kraay, M. Mastruzzi (2007) "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006" *World Bank Policy Research Working Paper No. 4280*, 94 pp.

Kornblith, M. (2007) *Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina 14/15 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina, 15 págs.

Krivoy, R. (2002) *Colapso: la crisis bancaria venezolana de 1994*, Caracas, IESA, 323 págs.

Lacruz, T. (2006) "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada", en Maingon (2006), 111-184

Lander, L. (2004) "La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez" en la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, mayo-agosto vol. 10 n° 2, 13-32

Lindauer, D. y L. Pritchett (2002) "What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth", *Economia*, Fall 2002, 1-28

Llambi , L. (1998) *La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización*, Caracas, Fundación Polar, 182 págs.

López, M. (2006a) "La construcción de contrahegemonía. Notas sobre la concepción del desarrollo económico en el proyecto bolivariano" en la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, mayo-agosto vol. 12 n° 2, 159-163

López, M.(2006b) *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*, Caracas, Alfadil, 383 págs.

López, M. y L. Lander (2006) "Novedades y continuidades de la protesta popular en Venezuela" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol 12, No. 1, (enero-abril) págs. 11-30.

Lora, E. (2001), "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it" *IADB Research Department Working Paper No. 466* (December). Disponible en SSRN: http://ssrn.com/abstract=909562

Maingon, T. (2006) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas, ILDIS/UCV/UNFPA, 329 págs.

Márquez, G. (1993) *Gasto público y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, IESA, 147 págs.

Mascareño, C. (2000), *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD/ILDIS/Nueva Sociedad, 246 págs.

Maza, D. (2007) *Yo, el Banco Central y la economía venezolana*, Caracas, El Nacional, 116 págs.

Mendoza, C. (2000) *Crítica Petrolera Contemporánea*, Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UCV, 316 p.

Mommer, B. (2001) "La Política Petrolera del Sector no petrolero" en: *Pobreza un mal posible de superarVolumen 1*, Venezuela, UCAB; pp.37-42

Mommer, B. (2002) "Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero" en *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*; v8 n2 pp. 201-207

Monaldi (2006) "Inversiones inmovilizadas, instituciones y compromise gubernamental: implicaciones sobre la evolución de la inversión en la industria petrolera venezolana", en *Temas de Coyuntura*, Caracas, UCAB, 55-82

Moreno, M. (2004) "Gobernabilidad, gasto público e inclusión en Venezuela", en Ramírez (2003) 313-326

MPD (2007) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, 79 págs.

Naim, M. (1993) *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, The Carnegie Endowment, 180 pp.

Naim, M. (1994) "Latin America The Second Stage of Reform" in *Journal of Democracy*, October 1994, Vol. 5 Number 4 pp 32-48.

Naim, M. (1999) "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" *Working Draft of a Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms*, Washington, D.C., 24 págs.

Navia, P. y A. Velasco (2003) "The politics of the Second-Generations Reforms, publicado en Kuczynksi, P. y J. Williamson (2003) *After the Washington Consensus*, 265-303, disponible en www.iie.com/publications/chapters_preview/350/10iie3470.pdf

North, D., (1981), Structure and Change in Economic History, Estados Unidos, W.W Norton&Company, Inc, 228 págs

North, D., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 152 págs.

North, D., (1994), "Economic Performance through Time", American Economic Review 84: 359-68. disponible en http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html

North, D., (1999), "Response to Geddes and Keohane" en Alt, Levi y Ostrom (eds), págs. 247-252

OAEF (2003), *El desempleo en Venezuela*, Caracas, OAEF, 120 págs.

Palma, P. (1985*) La economía venezolana en el período 1974-1983. De la bonanza al estancamiento y la crisis*, Caracas, ANCE (Serie Cuadernos 11) 97 págs

Parra, G. (1996), *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de una esperanza*, Venezuela, Editorial de La Universidad del Zulia; 385 p.

Pérez, J. (1976) *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Editorial Lisbona, 375 págs.

Petkoff, T. (1996) "Defensa política de un programa de ajuste económico", disponible en Huizzi (1996), 19-36

Pineda, J. y F. Sáez (2006) *Crecimiento económico en Venezuela: bajo el signo del petróleo*, Caravas, BCV, 566 págs.

Pino (1988) *Venezuela metida en cintura 1900-1945*, Caracas, Lagoven, 116 págs.

Portillo, S. (2004) *Guía rápida de la política económica en Venezuela: 1974-2003* Banco Central de Venezuela, Vicepresidencia de Estudios, Departamento de Modelos Económicos, disponible en www.redeconomia.org.ve/documentos/guiavzla7403.pdf

Purroy, M. (1991) *Estado e industrialización en Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos, 313 págs.

Riutort, M (2006) "Ingreso, desigualdad y pobreza: 1995-2005" *Temas de Coyuntura*, No. 53, IIES-UCAB: págs. 77-114

Riutort, M. y R. Balza (2002) "Salario real, tipo de cambio real y pobreza en Venezuela: 1975-2000" en *Temas de Coyuntura*, N° 44, Caracas, IIES-UCAB, págs. 5-68.

Riutort, M. y L. Zambrano (1997) "Volatilidad de la política fiscal en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 35 págs 7 – 48

Rivero, L. [Ed.] (2001) *Fondos de Estabilización Macroeconómica*, Venezuela, BCV Colección Ediciones Especiales,. 273 págs

Rodriguez, A. (2002) "La Reforma Petrolera Venezolana de 2001" en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales; (8) 2 pp. 189-200

Rodríguez, G., (1986), *¿Era posible la Gran Venezuela?. Los Cinco Años de CAP*, Venezuela, Editorial Ateneo de Caracas, 215 pág

Rodrik, D. (2003) "Growth Strategies" *National Bureau of Economic Research Working Paper 10050* October 2003, disponible en http://www.nber.org/papers/w10050

Ross, M. (2003) *How does mineral wealth affect the poor?*, Department of Political Science, UCLA; 34

Salas, Y. (2004) "'La Revolución Bolivariana' y 'La Sociedad Civil': la construcción de subjetividades nacionales en situación de conflicto" en la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, mayo-agosto vol. 10 n° 2, 91-109

Sardi, R., F. Sáez y Guerra J. (1998) "Aspectos teóricos y operativos para la definición de una banda cambiaria en Venezuela" Revista BCV págs 15 – 82

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: Norton, 282 p..

Uslar, A. (1936/1984) "Sembrar el petróleo" en *Venezuela en el petróleo*, Caracas, Urbina y Fuentes, 15-18

Uslar, A. (1948/2006) "La otra erosión" en *Pizarrón*, Caracas, El Nacional, 22-25

Uslar, A. (1955/1990) "El petróleo en Venezuela", en *Cuarenta ensayos*, Caracas, Monte Ávila Editores, 33-55

Varios (2005), *Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta*, Caracas, Comisión Permanente de Finanzas, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 122 págs.

Varios (2006) *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Caracas, Acuerdo Social-UCAB, 572 págs.

Villasmil (2006a) "Pasado, presente y futuro de la economía venezolana", publicado en *Una mirada sobre Venezuela: reflexiones para construir una visión compartida*, Caracas, UCAB-Fundación Centro Gumilla, 127-152.

Villasmil (2006b) "El subsistema de prestaciones sociales" en Varios (2006), 279-302

Vivancos, F. y L. P. España, (1993), *La crisis que nos falta por recorrer. Prospectiva Social de Venezuela 1992-2005*, Venezuela, Nueva Sociedad, 141 pgs.

Williamson, J. (1990) "What Washington Means by Policy Reform", Chapter 2 en Williamson. J. Ed. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Peterson Institute, disponible en http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?doc=pub&ResearchID=486

Williamson, J. (2002) *Did the Washington Consensus Fail?* Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies Peterson Institute Washington, DC

Williamson, J. (2003) "From Reform Agenda to Damaged Brand Name. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next". *Finance & Development* September 2003, 10-13

Zambrano, L. y R. Muñoz, (1988), *Implicaciones Monetarias de la Política Fiscal*, Venezuela, IIESUCAB, 147 págs.

Zambrano, L., M. Riutort y K. Páez (1996) "Financiamiento del gasto fiscal, dinámica monetaria e inflación en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 33 págs 145 - 184

Notas sobre la economía venezolana
antes y durante la revolución[1]

La interpretación de la economía venezolana, y en consecuencia la acción política sobre ella, depende de la ideología. Definida en el sentido de North (1990, 1994, 1999) la ideología es un sistema de creencias o conjunto de percepciones subjetivas (modelos o teorías) que grupos de personas comparten, y que utilizan para interpretar su ambiente y prescribir cómo debe ser ordenado. Sea correcto o no, dicho sistema sirve de base a sus perspectivas positivas y normativas sobre el mundo.

Las diferencias ideológicas entre los venezolanos explican en buena medida los conflictos de nuestra historia reciente [Balza (2002)]. En este trabajo se ha procurado mantener este aspecto muy en cuenta al realizar el análisis de la economía venezolana. En la primera sección se expone el marco de referencia del autor, que le sirve para presentar brevemente en la segunda sección los aspectos económicos que considera resaltantes entre 1958 y 1998. En esta sección se agrupan los períodos según clasificaciones ideológicas frecuentes, aunque ambiguas. La tercera sección detalla los antecedentes del posteriormente denominado "socialismo del siglo XXI" o "socialismo bolivariano", según los documentos del golpe de estado de 1992, redactados por sus actuales proponentes. La cuarta sección considera la evolución de la economía venezolana entre 1999 y 2007, utilizando los datos oficiales disponibles. Cierra el trabajo una breve nota final.

1. El petróleo en la economía venezolana: un marco de referencia

Desde los comienzos de la explotación petrolera en Venezuela se hicieron evidentes al menos cuatro atributos del ingreso que producía: era exógeno, volátil, relativamente abundante y agotable. Tales características hacían previsible un impacto perdurable de la actividad sobre la sociedad venezolana, y por ello se hicieron tempranas propuestas de "siembra del petróleo", protección cambiaria de la agricultura, ahorro en tiempos de bonanza para cubrir gastos en tiempos de menores ingresos petroleros, emprendimiento directo de actividades empresariales por parte del Estado y otras muchas, abiertamente contradictorias entre sí en no pocos casos [ver Baptista y Mommer (1992), Crazut (1980), Uslar (1936/1984) y Villasmil (2006)].

De los acontecimientos registrados durante más de ocho décadas de ingresos petroleros es posible extraer algunas ideas generales.

a. **Disponer de petróleo hizo creer erróneamente a los gobernantes que podían plantearse metas a una escala y velocidad que habrían sido imposibles sin él.** Fuese por la vía de impuestos a empresas extranjeras o por la administración directa del negocio petrolero, los gobiernos lograron significativos ingresos sin extraerlos del sector privado nacional. Con ellos pudieron financiar obras y

[1] El autor agradece la invitación del Centro Gumilla para escribir este texto, y la paciente espera de sus editores para recibirlo. Además, agradece los comentarios de Eddy Suárez y José Virtuoso.

empresas públicas, apoyar actividades privadas discrecionalmente seleccionadas y mantener una burocracia creciente, aprovechando el poder de compra que les otorgaban dentro y fuera del país. Sin embargo, los resultados de sus gastos e inversiones no fueron los esperados por diversas razones, entre las cuales se cuentan el deterioro de los precios de los productos de empresas públicas, el rezago tecnológico de las industrias venezolanas y la desproporción entre la magnitud de los recursos y la de los gastos que se impusieron los gobiernos, que no sólo no ahorraron sino que contrataron un pesado endeudamiento externo en tiempos de bonanza. Al reducirse el ingreso petrolero ninguna actividad exportadora pudo sustituir las divisas perdidas y los ingresos ordinarios no alcanzaron para cumplir los abultados compromisos de los gobiernos, lo cual afectó negativamente al sector privado nacional [ver Guerra (2006), Palma (1985), Rodríguez (1986)].

b. **El gasto interno de ingresos petroleros tiene consecuencias inflacionarias.** El Banco Central recibe los dólares que ingresan al país a cambio de nuevos bolívares, según el tipo de cambio oficial. Cuando Petróleos de Venezuela paga impuestos al gobierno derivados de sus exportaciones lo hace con nuevos bolívares que, de ser utilizados en el país, aumentan inmediatamente la base monetaria. Cuando el gobierno usa dichos bolívares para comprar divisas y hacer pagos en el exterior, o para ahorrar, tal expansión no ocurre. Por ello mientras mayor es el gasto interno de dichos recursos mayores son las presiones inflacionarias que deben tenerse en cuenta (ver Balza (1999), Zambrano y Muñoz (1988), Uslar (1948/2006, 1955/1990)]

c. **Contar con ingresos petroleros no garantiza crecimiento estable de la economía.** No pocas veces los gobernantes han visto en el petróleo un motor del crecimiento [Cabezas (2005)]. Sin embargo, no siempre parecen tener en cuenta cuáles sectores crecen o hasta qué punto dicho crecimiento puede sostenerse con y sin ingresos petroleros. Aun sin considerar los riesgos asociados a sus decisiones de inversión, debe reconocerse que todas las políticas de un gobierno petrolero inciden sobre los productores privados de la economía. Por ejemplo, cuando los gobiernos mantienen el tipo de cambio nominal depreciándose o devaluándose a una tasa inferior a la de inflación, el tipo de cambio real tiende a apreciarse abaratando las importaciones y encareciendo las exportaciones. En este caso el mercado externo de transables es inaccesible y el interno sólo puede mantenerse con medidas proteccionistas. La pequeñez relativa de este mercado y el hecho de ser la redistribución de la renta petrolera la principal fuente del poder de compra de los consumidores podría explicar bajos incentivos para la inversión y mayor crecimiento relativo del sector productor de no transables [Baptista (1997)]. Una reducción de los ingresos de divisas por caída en los precios petroleros o por agotamiento de los yacimientos podría no ser compensada inmediatamente por ingresos provenientes de otras exportaciones. La creación de nuevos impuestos en medio de una recesión la agravaría. Si el gobierno decidiera reducir el gasto agravaría la recesión (teniendo en cuenta su participación directa en la generación de producto a través de los servicios públicos) y si no lo redujera tendría que cubrirlo por medios que provocarían inflación y/o distorsiones en el sistema financiero. En estos casos quedaría seriamente comprometida la capacidad para lograr un crecimiento estable y suficiente en el futuro inmediato.

d. **La reducción de la pobreza durante una bonanza petrolera no necesariamente es permanente**. Frecuentemente se asume que la pobreza no debería ser un problema en Venezuela, un país "rico" en petróleo. Efectivamente, gracias al petróleo se aceleró la urbanización del país y se mejoraron sensiblemente sus indicadores de salud, educación e ingreso entre los años 30 y 70 del siglo XX [Baptista (1985)]. Sin embargo, a partir de los 80 el incremento del desempleo y la inflación, las sucesivas devaluaciones y el deterioro de los servicios públicos hizo ascender los indicadores de pobreza y desigualdad en el país [ver García (2005)]. El ascenso de la pobreza, que alcanzó máximos en 1989 y 1996, tuvo importantes consecuencias políticas. Por una parte, dichos máximos ocurrieron cuando los gobiernos liberaron tensiones acumuladas durante años anteriores, haciendo efectivas severas pérdidas individuales y colectivas que no pocas veces fueron atribuidas a una supuesta orientación neoliberal de los gobernantes. Por otra parte, el ascenso de la pobreza ocurría mientras se divulgaban casos impunes de corrupción, que así como habían surgido en medio de la abundancia prosperaron luego gracias a los complicados controles implementados durante la recesión.

2. Paternalismo, neoliberalismo y socialismo: las etiquetas en la historia

Las etiquetas colocadas a los gobiernos tienen su propio peso político, adicional al de las acciones anunciadas o emprendidas por los gobernantes. Son asociadas a muy diversas creencias, correctas o no, que adoptan los individuos con respecto a las causas de ciertos problemas, de difícil planteamiento y conflictiva solución. En el caso de Venezuela, tres resumen apretadamente nuestra historia desde 1958: paternalismo, neoliberalismo y socialismo. En esta sección no las definiremos con precisión, puesto que no todos identifican el mismo grupo de ideas con cada etiqueta. Su importancia radica precisamente en su ambigüedad, que les permite ser "instrumentos ahorradores de pensamiento", al decir de Naím (1999). Únicamente destacaremos algunos aspectos resaltantes de tres enfoques diferentes sobre la relación entre Estado, economía y sociedad venezolana, arropados por propios y extraños bajo cada uno de estos calificativos.

Comencemos con los seis gobiernos en ejercicio entre 1958 y 1988, es decir, entre la caída de la dictadura de Pérez Jiménez y la firma del primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a principios de 1989. A pesar de las diferencias en la disponibilidad de recursos, en el contexto nacional e internacional y entre los dos partidos que los dirigieron, estos gobiernos compartieron una visión común con respecto a temas de importancia central, que para algunos les identifica como "paternalistas" [López (2006)]. Todos aceptaron como obligaciones del Estado el fomento y protección de las actividades económicas y la dotación de bienes y servicios públicos, adoptando la democracia representativa como sistema político. Para cumplir los gobiernos debían utilizar los ingresos petroleros para desarrollar directamente las actividades productivas que considerasen básicas. También para ofrecer créditos y subsidios y fijar barreras a la competencia internacional que promovieran entre agentes privados el desarrollo de otras actividades prioritarias. Igualmente debían proveer infraestructura, vivienda, salud, educación, seguridad y otros servicios sociales, admitiendo también en este caso la actividad privada directa o contratada por el sector público. Por último, los gobiernos debían garantizar la estabilidad de precios, tipo de

cambio y tasas de interés, utilizando la política cambiaria, los subsidios, las importaciones y en última instancia controles y prohibiciones legales.

Durante las tres décadas del período en cuestión destacan dos años de singular importancia: 1976, cuando entró en vigencia la nacionalización de la industria petrolera venezolana, y 1983, cuando se devaluó el bolívar por primera vez en más de veinte años. La nacionalización ocurrió en medio del primer período de alza extraordinaria en el precio del petróleo: desde 1970 hasta 1976 había aumentado nominalmente 8,9 veces y para 1982 habría triplicado su precio de 1976. Con estos rápidos y masivos ingresos el gobierno decidió ampliar el papel de Estado en la economía venezolana, llevando a cabo variados y costosos planes de inversión y de crecimiento de la administración pública. A pesar de la magnitud del ingreso petrolero, fue insuficiente para construir la Gran Venezuela a la escala que el gobierno se propuso. Por ello recurrió al endeudamiento externo en condiciones aparentemente favorables. Apenas seis años después la crisis de la deuda externa, una ligera caída del precio del petróleo, la incómoda situación fiscal y la anticipación de una devaluación, entre otras cosas, hicieron insostenible el tipo de cambio, finalmente devaluado en 1983. Durante los cinco años que siguieron fue muy difícil cumplir con los compromisos que derivaba el gobierno de su concepción del Estado. Promover el crecimiento económico por medio del gasto fiscal, sin contar con ingresos petroleros estables y suficientes, no podía hacerse sin costos. Puesto que no decidió la creación de nuevos impuestos y no tenía crédito en el exterior, el gobierno tuvo que recurrir a endeudamiento interno (voluntario y forzoso), a la devaluación y a otros mecanismos que expandieron la cantidad de dinero en la economía. En estas condiciones, para intentar impedir incrementos de precios, tipo de cambio y tasas de interés, las autoridades optaron por controles que no corregían las presiones de demanda, ni parecían sostenibles en el futuro inmediato.

Así como 1976 fue el año culminante de la aparente prosperidad venezolana, 1983, menos de una década después, fue el primer año de un período de inestabilidad económica cuyas consecuencias aun sufrimos. Haber iniciado entonces ajustes fiscales y de precios habría implicado reconocer pérdidas individuales y colectivas que no todos aceptarían tras una década de bonanza petrolera. Sin embargo, postergarlos debilitó la capacidad del gobierno para resolver sus problemas, lo que quizás hizo mayor el ajuste necesario, menor el tiempo disponible para hacerlo y peores las pérdidas finalmente inevitables.

En 1989 comenzó un gobierno con una concepción distinta del papel del Estado. Aun cuando reconocía la democracia representativa y contaba entre sus obligaciones el fomento y protección de las actividades económicas y la dotación de bienes y servicios públicos, adoptó un camino muy distinto para cumplirlas. Bajo el peso del déficit fiscal, la presión inflacionaria y la pérdida de reservas internacionales, el mismo Presidente que 15 años antes inició la construcción de la Gran Venezuela decidió pedir un préstamo al Fondo Monetario Internacional e iniciar un programa de reformas similar al del mal llamado Consenso de Washington: creación de nuevos impuestos, descentralización administrativa, privatización de empresas públicas de mal desempeño, liberación de precios, tipos de cambio y tasas de interés, eliminación de subsidios a empresas privadas y rápida apertura a la competencia internacional [ver Naim (1993), Williamson (2003)]. Este programa, que incluiría mejorar la supervisión bancaria y otorgar autonomía al Banco Central de Venezuela, prometía la estabilización del crecimiento y la reducción de la inflación luego de un período de corrección de

distorsiones acumuladas y de eliminación de incentivos incorrectos. Sin embargo, el empobrecimiento inmediato que la liberación de precios hizo evidente tuvo respuestas trágicas y violentas: el *Caracazo* de 1989 y los dos intentos de golpe de estado de 1992. El primer gobierno calificado como "neoliberal" en Venezuela fue interrumpido con la destitución del Presidente bajo cargos de malversación y sospechas de corrupción.

El siguiente gobierno comenzó en 1994 con una severa crisis bancaria, cuyo germen podría encontrarse (en ausencia de una adecuada supervisión bancaria) en el uso deliberado de altas tasas de interés como política antiinflacionaria, mientras el gobierno gastaba ingresos derivados de la Guerra del Golfo (1990-1991) y provocaba una significativa expansión monetaria de origen fiscal [García, Rodríguez y Salvato (1998)]. Aunque el Presidente electo había prometido un conjunto de políticas distinto al de su predecesor (y efectivamente regresó a los controles de precios y de cambios por más de un año), en 1996 firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario y dio inicio a un programa muy similar al de 1989. Por este paso su gobierno también fue etiquetado como neoliberal. Es necesario reconocer, sin embargo, que los principales responsables de los programas aplicados en 1989 y 1996 rechazaron explícitamente tales calificativos, puesto que a pesar de proponerse armonizar la economía venezolana con "la economía mundial" y respetar las "leyes del mercado" no renunciaron a mantener "un grado importante de intervención del Estado" [Hernández y Giusti (2005:342)], que lograra impedir el surgimiento de "una sociedad regida por la ley de la selva" [Petkoff (1996:32)].

Ni los candidatos a la Presidencia ni la mayoría de los electores en 1998 consideraron el retorno al llamado neoliberalismo como una opción deseable. En parte por ello el comandante del primer golpe de 1992 fue electo Presidente, a la cabeza de una autodenominada "Revolución Bolivariana". Aunque el contenido de los documentos redactados antes del golpe y en la prisión anticipaba en buena medida su propuesta de crear constitucionalmente un Estado socialista "a la venezolana" en 2007, el nuevo Presidente se tomó más de 6 años en identificar de tal modo el propósito de su gobierno. Sus primeros objetivos fueron lograr la aprobación de una nueva Constitución en 1999 (en donde la democracia "participativa y protagónica" sustituía a la representativa) y de un conjunto de leyes en 2001 que endurecían la posición del Estado con respecto al sector privado. Mientras tanto, su gobierno evitó intervenciones directas sobre la economía que no siguiesen la vía del gasto fiscal. A partir de 2003, luego de superar un golpe de estado y un paro petrolero, la situación cambió. Su primera medida fue implementar controles de precios y de cambios, que ha prometido mantener indefinidamente a pesar de disponer de ingresos petroleros crecientes. La segunda fue incrementar el gasto en programas sociales (denominados Misiones), contando con el financiamiento directo de Petróleos de Venezuela, S.A. y del Banco Central de Venezuela. Lo primero fue posible porque la derrota del paro petrolero significó la inmediata subordinación de la empresa al Ministerio de Energía y Petróleo. Lo segundo porque con la modificación (de dudosa constitucionalidad) de leyes del Banco Central en 2002 y 2005, la Asamblea Nacional obligó al ente emisor a entregar utilidades cambiarias y reservas internacionales al Ejecutivo Nacional, que las utilizaría para cubrir gastos.

El Presidente no se declaró "socialista" en 2004, cuando fue sometido a un referéndum revocatorio de su mandato. Sí lo hizo antes de ganar la campaña por la reelección presidencial en 2006. Al proponer la reforma constitucional en 2007 dio una

razón: en 1999 "apenas llegábamos con unas grandes debilidades ideológicas, ..., falta de claridad en los objetivos[. En ese momento] nosotros no proyectábamos el socialismo como camino" [Chávez (2007a: 22 y 38]. Es justo reconocer que bajo la etiqueta de "socialismo" se describen diferentes concepciones políticas [ver Maza (2007), Petkoff (2005)]. En la próxima sección se resumen algunos antecedentes y características del "socialismo bolivariano".

3. Interpretación revolucionaria de la economía venezolana

Para los militares que intentaron derrocar al Presidente Carlos Andrés Pérez el 4 de febrero de 1992, el "fin último del Estado [debía ser] el logro del bienestar social colectivo de la Nación y la garantía del respeto a la dignidad humana de todos y cada uno de los integrantes de ésta" [Chávez *et al* (1992a: 129)]. Con este propósito iniciaron el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Con un horizonte de 20 años y estructurado en torno a una fusión cívico-militar, el Proyecto procuraría "una situación de transición en equilibrio [que] permitirá la selección y siembra de un modelo de desarrollo hacia una nueva sociedad, creativa y solidaria" [Chávez *et al* (1992b:142)].

El "camino hacia la Utopía Concreta" incluía la remoción (por cualquier medio) del Presidente de la República, la designación de un gobierno de transición, la aprobación de una nueva Constitución y la superación del "actual esquema de dominación Económica y Social" [Chávez *et al* (1992b:144)]. Además la revisión del paquete económico del gobierno de Pérez (de modo que pudiera concluirse "sobre su pertinencia o no") y de las condiciones acordadas para el pago de la deuda externa, la promoción de una economía solidaria apoyada sobre cooperativas, empresas autogestionadas y "nuevas formas económicas específicas", el cuidado de la salud y la educación, el combate contra la corrupción y la reducción del déficit fiscal y de la pobreza.

Para reducir el "inmenso" déficit fiscal, los militares propusieron "una profunda reforma impositiva que tienda al logro de una justa redistribución del ingreso [y] una racional reducción del gasto público". Para reducir la pobreza enumeraron cinco "objetivos sectoriales":

- "Reducir el alto costo de la vida hasta un umbral mínimo tolerable.
- Incrementar el empleo productivo mediante la auto-construcción de viviendas, planes de saneamiento ambiental, reforestación, suministro de servicios básicos, ...
- Lograr ... autoabastecimiento y seguridad alimentaria, mediante la creación a escala nacional y regional de un sistema simplificado y funcional de producción, circulación, distribución y consumo de bienes ... de primera necesidad.
- Diseñar y activar un proyecto de autorregulación entre precios y salarios...
- Evaluar los programas de transferencia social actualmente en marcha y reorientar su permanencia transitoria..." [Chávez *et al* (1992b:144-145)].

Los militares sostuvieron que el Estado, sin ser un fin en sí mismo, debía servir de "instrumento para promover la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones de base" y para conducir una economía mixta, donde el Estado actuase como empresario y proveyese el marco institucional [Varios (1991):166]. Identificando como problemas la burocracia y la corrupción, promovieron como soluciones

descentralización y desconcentración económica y administrativa. Sus documentos establecían el respeto a "la propiedad privada particular, artesanal, campesina y a la pequeña y mediana industria", la promoción de la propiedad colectiva y el "control social del aparato productivo" [Varios (1991):167]. Declararon que la tenencia de la tierra era un derecho del agricultor, "es decir, de quien trabaja allí mismo y tiene como única fuente de ingreso el producto de ese trabajo". Con respecto al trabajo, los militares enunciaron que el "creativo, participativo y bien remunerado es la principal riqueza ... para impulsar el crecimiento económico y social" [MBR-200 (1992): 160], sugiriendo la elección de tecnologías ahorradoras de capital, de pequeña escala y que requieran escasa capacitación de modo que generen empleo, utilizando insumos nacionales para producir bienes de consumo masivo. Con respecto a la iniciativa privada, los militares ofrecieron "respeto y consideración a la industria ... que se desenvuelva de acuerdo con los postulados de libre competencia" y anunciaron la determinación de "la forma como participará el sector privado nacional en la explotación de ... recursos [dedicados a suministro de energía, irrigación, industrias básicas y transporte] clave para garantizar al país un crecimiento y desarrollo económico estable y continuo" [Varios (1992):183]. Con respecto al petróleo, consideran "absurdo pensar en cambiar nuestro modelo rentista y seguir sosteniendo que todos nuestros problemas son culpa de la inoperancia de este modelo", cuando la culpa recaería sobre "quienes no han administrado en forma eficiente los recursos" [Varios (1992):185].

La concepción de los militares sobre la economía se refleja en las primeras medidas que habrían tomado de triunfar el golpe. Para la "Reestructuración Económica, Política, Administrativa y Social de Venezuela" su Consejo Nacional de Estado habría decretado en 1992 control de cambios y congelamiento de precios y salarios "mientras se logra disminuir el factor especulativo, más que inflacionario, que viene socavando nuestra economía y cuyos responsables directos son la clase dirigente empresarial y comercial que no han tomado conciencia de nuestra crisis". Además, se habría trazado "como objetivo fundamental mejorar la política monetaria y financiera [para] democratizar a un costo no especulativo la utilización del capital financiero, [eliminando] la estructura oligopólica a la cual nos llevó ... a través del Banco Central de Venezuela ... la cúpula empresarial bancaria" [Varios (1992):187-188].

La propuesta de Reforma Constitucional de 2007, su Exposición de Motivos y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 dan cuenta de las ideas que subsistieron en los propósitos revolucionarios de 1992. Colocando como meta el logro de la "mayor suma de felicidad posible", el modelo económico ahora denominado socialista debía responder a intereses comunes más que a los individuales. Según este argumento la propiedad de los medios de producción debía ser del Estado o asignada por el Estado a comunidades, siempre que contribuyeran a alcanzar los "objetivos superiores del Estado socialista". Entre ellos se contarían la administración directa de empresas estratégicas, la seguridad alimentaria, la promoción de Empresas de Producción Social (donde se suprimen las jerarquías laborales y se hace depender la remuneración de los participantes de sus necesidades y de la "cantidad" de trabajo aportado, independientemente del capital con el que contribuyan), el desarrollo equilibrado de las regiones, el reconocimiento del llamado Poder Comunal y la creación de un "hombre nuevo", con valores reñidos con los que se atribuyen al "capitalismo". Para ello el Presidente debía tener la oportunidad de ser reelecto continuamente, con poderes absolutos sobre el manejo de la Hacienda Pública, la política monetaria, cambiaria, territorial y militar. La elaboración de los planes de la nación quedaría bajo

su exclusiva responsabilidad, destinando a su ejecución los recursos petroleros y las llamadas "reservas internacionales excedentarias", que un Banco Central sin autonomía debía entregar regularmente sin recibir bolívares a cambio. En su concepción de la economía, los revolucionarios no dan importancia al gasto fiscal interno como causante de inflación. Como en 1992, reduce las causas a una: el "factor especulativo" que puede someterse a controles de precios y de cambios [ver Balza (2007b,2008)].

Aun cuando los revolucionarios no se calificaran de "socialistas" hasta 2006, buena parte de sus políticas anunciadas o aplicadas eran compatibles con los programas de 1992 y 2007. En la próxima sección consideraremos algunas de sus consecuencias.

4. La economía durante la revolución bolivariana

Los actuales gobernantes y sus simpatizantes expresan satisfacción y optimismo al evaluar los resultados económicos y sociales de sus políticas. El Presidente del Banco Central de Venezuela, por ejemplo, resume sus argumentos al iniciar su Mensaje de Fin de Año reiterando que la economía venezolana "mantuvo el crecimiento sostenido, significativo y generalizado del producto interno bruto durante el año 2007 con una variación de 8,4% en términos reales, persistiendo así la tendencia predominante en los últimos 17 trimestres transcurridos desde finales de 2003 hasta el presente, con un incremento promedio interanual de 11,8% y dentro de un proceso de profundos y trascendentes cambios en la esfera sociopolítica interna del país, así como en la dinámica de las relaciones internacionales, coyuntura que ha sido cabalmente aprovechada para alcanzar estadios superiores de progreso, relevancia mundial, poder de negociación, autonomía de las decisiones y diversidad de interlocutores económicos y políticos".

Sin embargo, comenzando con la elección del período de referencia este diagnóstico es discutible. El PIB real per cápita se redujo 7,8% en 1999 (primer año del gobierno), creció relativamente poco en 2000 y 2001 (1,8% y 1,5% respectivamente) y cayó severamente en 2002 y 2003 (10,5% y 9,4% respectivamente). Aunque efectivamente el PIB real per cápita creció 16,2% en 2004, no sobrepasó su nivel de 2001 hasta el año 2005, haciéndolo sólo en 38.224,3 bolívares (a precios de 1997) por persona. En los años siguientes las tasas se mantuvieron positivas, aunque con menores valores: 8,5% en 2005 y 2006 y 6,6% en 2007. Sin embargo, desde enero de 1999 hasta febrero de 2008 el precio nominal del petróleo venezolano se multiplicó por diez, siguiendo una tendencia creciente con breves altibajos. De 1999 a 2006 los gastos nominales del Sector Público Restringido[2] se incrementaron 8,97 veces (pasando de 26,0% a 39,1% del PIB), y los gastos nominales del Gobierno General[3] aumentaron

[2] El Sector Público Restringido está conformado por el Gobierno Central Presupuestario, Petróleos de Venezuela (PDVSA), Muestra de Empresas Públicas No Financieras, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Fondo de Garantía de los Depósitos (FOGADE) y Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV, hasta mayo de 2001). El Gobierno Central Presupuestario incluye a su vez la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República, los Ministerios, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Supremo de Justicia y demás órganos del Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, el Consejo Moral de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Superintendecia de Auditoria Interna, según clasificación del Ministerio de Finanzas.

[3] El Gobierno General está compuesto por Gobierno central, Gobierno regional, Gobierno municipal, Instituciones de la seguridad social e Instituciones públicas sin fines de lucro, según clasificación del Banco Central de Venezuela.

6,25 veces entre 1999 y 2005. A pesar de los efectos de la inflación, en buena medida asociada al financiamiento de tal expansión, los gastos reales en consumo final del Gobierno General crecieron 45,14% de 1999 a 2005, pasando de 56,31% a 35,71% del gasto total.

Los defensores de la revolución atribuyen las caídas del producto a las acciones políticas de los opositores, que incluyeron un golpe de estado en abril de 2002 y un paro petrolero entre diciembre y enero de 2003. Del mismo modo, los opositores atribuyen un papel determinante a la incertidumbre política creada por los anuncios y las acciones presidenciales en el pobre desempeño de la economía desde principios del gobierno, destacando como antecedentes del golpe de abril el cambio de Constitución en 1999, el período de "transitoriedad" inconstitucional que le siguió, la elaboración del decreto 1.011 para la supervisión de las escuelas y la aprobación por Ley Habilitante de 48 leyes en 2001, entre ellas una Ley de Tierras de carácter potencialmente expropiatorio. Es necesario tener en cuenta que en 2001 la cantidad de establecimientos industriales se había reducido a 70,5% del total de 1998, cayendo simultáneamente a 79,5% el número de empleos industriales. Durante los años 2002 y 2003, cuando gobierno y opositores tuvieron sus peores enfrentamientos, ambas cifras disminuyeron al punto de contabilizarse establecimientos y empleos industriales en 2003 como 44,1% y 57,8% de sus totales de 1998, respectivamente [Conindustria (2004)].

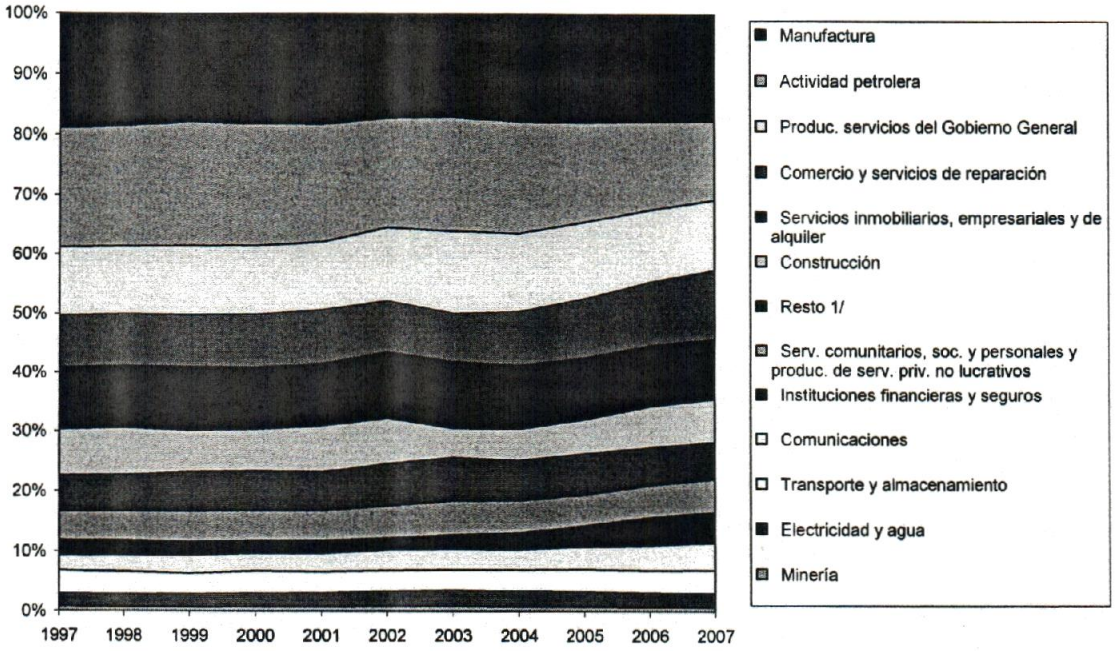
Tras la derrota del paro petrolero el PIB real comenzó a crecer, mientras se llevaban a cabo difíciles consultas electorales: entre 2004 y 2007 se realizaron referéndum revocatorio presidencial, elecciones regionales y parlamentarias, reelección presidencial y referéndum aprobatorio de la reforma constitucional. A pesar de este hecho, hay distintos motivos de preocupación que no deben desestimarse.

a. Composición del producto

En 2007 la importancia de la actividad petrolera en la generación del PIB cayó 34,8% con respecto a la que tuvo en 1997, y la de la industria manufacturera en 6,5%. Aun así ambos componentes continuaron siendo los de mayor participación en el total, sumando 30,6% del PIB en 2007 (ver Gráfico 1). Mantuvo el tercer lugar la producción de servicios del Gobierno General, con 11,8% del PIB. Otras ramas aumentaron más de 10% su participación: comercio y reparaciones en 31,4%, servicios comunitarios y personales en 16,8%, instituciones financieras y seguros en 98,2% y comunicaciones en 85,5%.

Gráfico 1.

Producto interno bruto por rama de actividad económica: Venezuela, 1997-2007
(Millones de Bolivares a precios de 1997)

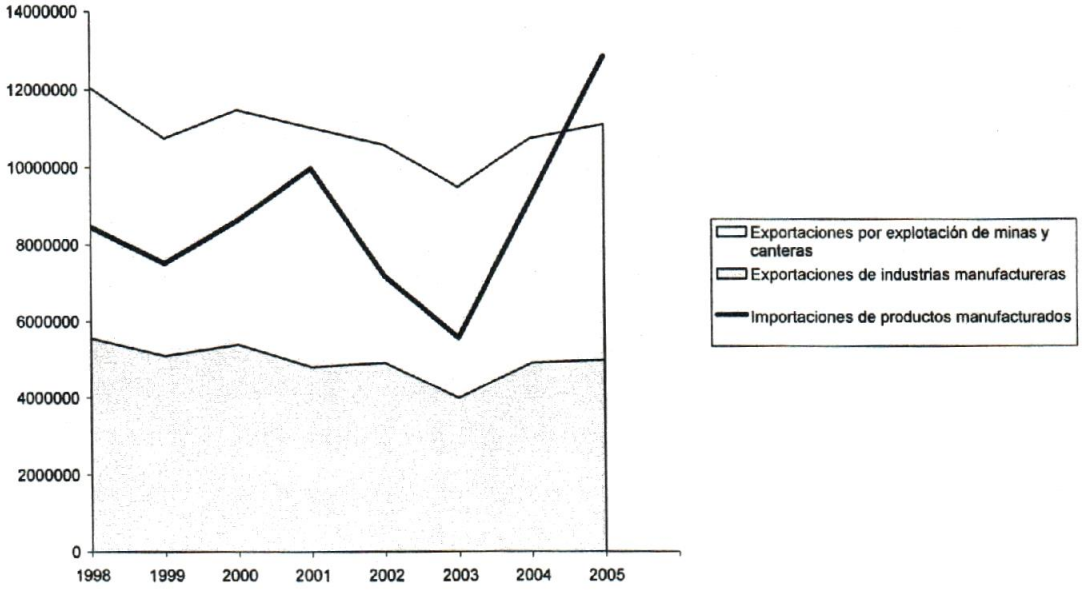


Fuente: Banco Central de Venezuela
1/ Incluye: Agricultura privada, Restaurantes y hoteles privado y Actividades diversas públicas.

Las dos ramas con mayor participación en el PIB son también las que generan más divisas exportando parte de sus productos. Sin embargo, como puede observarse en el Gráfico 2, el valor de las exportaciones de bienes manufacturados es insuficiente para pagar las importaciones de la misma categoría de bienes. En 2005 el costo de estas importaciones fue superior a la suma de los ingresos por exportaciones de productos manufacturados, petroleros, mineros y de canteras.

Gráfico 2

Exportaciones por explotación de minas y canteras y de industrias manufactureras, comparadas con importaciones de productos manufacturados
Venezuela, 1998-2005
(millones de bolívares a precios de 1997

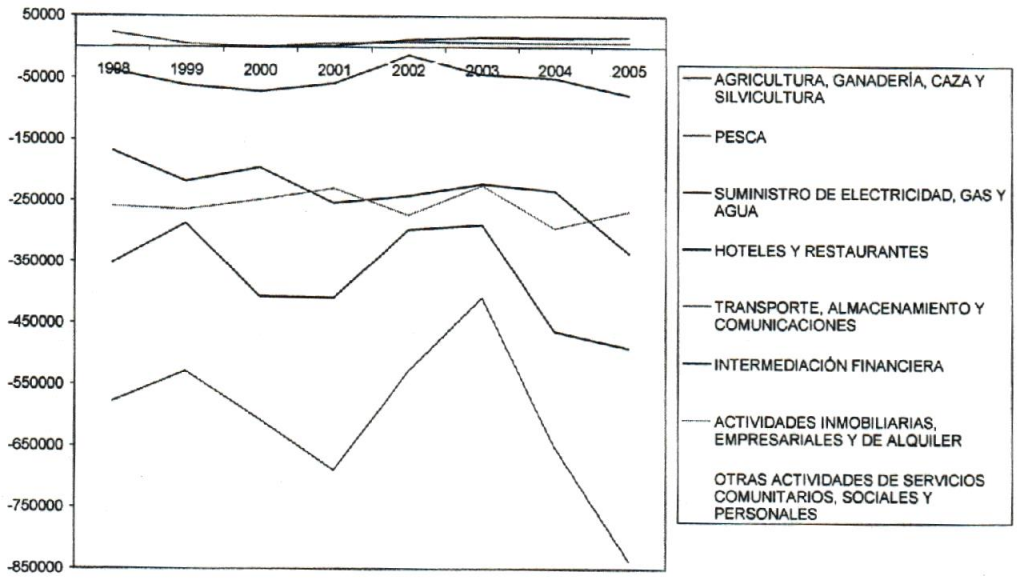


Fuente: Banco Central de Venezuela

Con respecto al resto de las actividades únicamente pesca y suministro de electricidad, gas y agua generaron ingresos netos de divisas. En conjunto aportaron menos de 5% del PIB en 2007. Como puede apreciarse en el Gráfico 3, las demás actividades productoras de transables no exportaron más de lo que fue importado durante el período, destacando el caso de agricultura, ganadería, caza y silvicultura por su relación con el objetivo gubernamental de soberanía alimentaria.

Gráfico 3

Balanza comercial por ramas de actividad económica distintas de explotación de minas y canteras e industrias manufactureras: Venezuela, 1998-2005 (millones de bolívares a precios de 1997



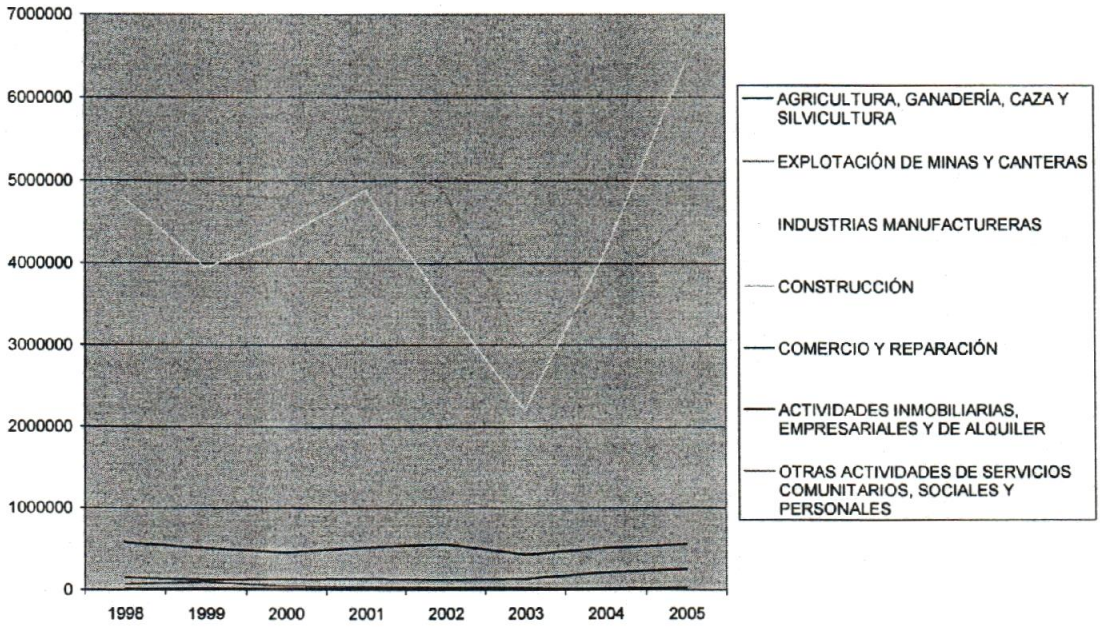
Fuente: Banco Central de Venezuela

Las actividades productoras de no transables aportaron más de 30% del PIB en 2007: entre ellas destacaron la producción de servicios del Gobierno General (11,8%), comercio y reparación (11,8%) y construcción (7,3%).

La generación de divisas es esencial para la economía venezolana, importadora neta de todos los bienes transables distintos de los petroleros, mineros y pesqueros, y del suministro de electricidad, agua y gas. En este sentido es preocupante la evolución de la formación bruta de capital fijo en Venezuela: como puede apreciarse en el Gráfico 4, este componente de la inversión en la explotación de minas y canteras fue nulo en 2004 y 2005 y alcanzó el mayor valor para la construcción (principalmente no residencial) entre 1997 y 2003. La formación bruta de capital fijo en la industria manufacturera, que alcanzó el primer lugar en 2004 y 2005, se destina a la adquisición de maquinarias y equipos de transporte, de origen importado en una proporción significativa.

Gráfico 4.

Formación bruta de capital fijo por rama de actividad económica:
Venezuela, 1998-2005
(millones de bolívares a precios de 1997)



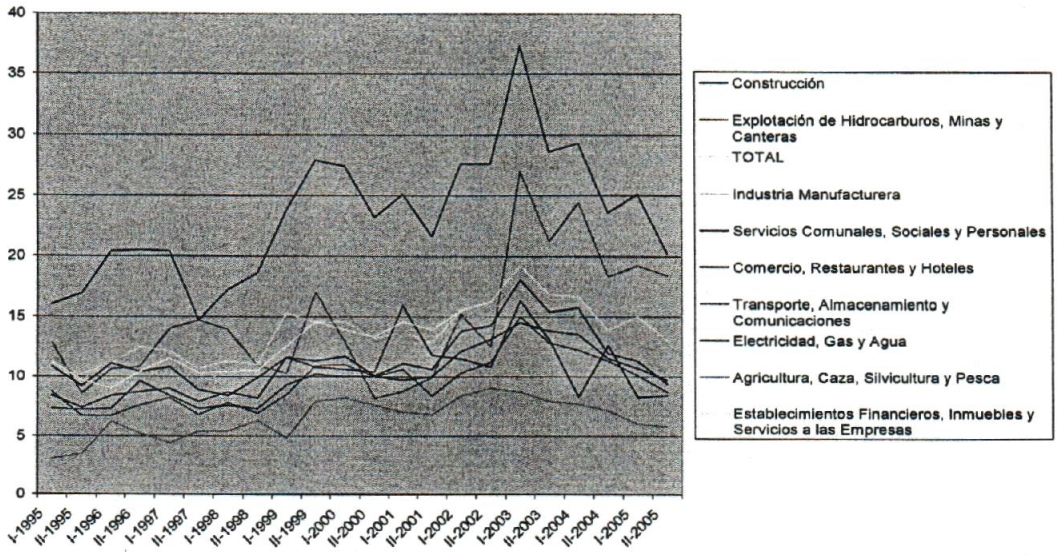
Fuente: Banco Central de Venezuela

El otro componente de la inversión es la variación de existencias. La desacumulación de existencias del sector manufacturero en 2002 y 2003 fue revertida en 2004. La desacumulación en el sector explotador de minas y canteras también comenzó en 2002, y no se había detenido en 2005.

De lo dicho hasta ahora pueden hacerse varias observaciones. El sector no petrolero de la economía no genera las divisas necesarias para mantener sus compras al resto del mundo. El sector petrolero no sólo no invirtió significativamente en capital fijo entre 1997 y 2005, sino que desinvirtió en existencias al menos entre 2002 y 2005. La inversión en capital fijo del sector manufacturero requiere de divisas, y la del sector construcción no contribuirá directamente a generar divisas. Del Gráfico 5 puede extraerse una observación adicional: las tasas de desempleo entre 2003 y 2005 han sido mayores precisamente en los sectores construcción y petrolero, seguidos de cerca por el manufacturero.

Gráfico 5.

Tasa de desocupación por rama de actividad económica: Venezuela, I-1995 a II-2005



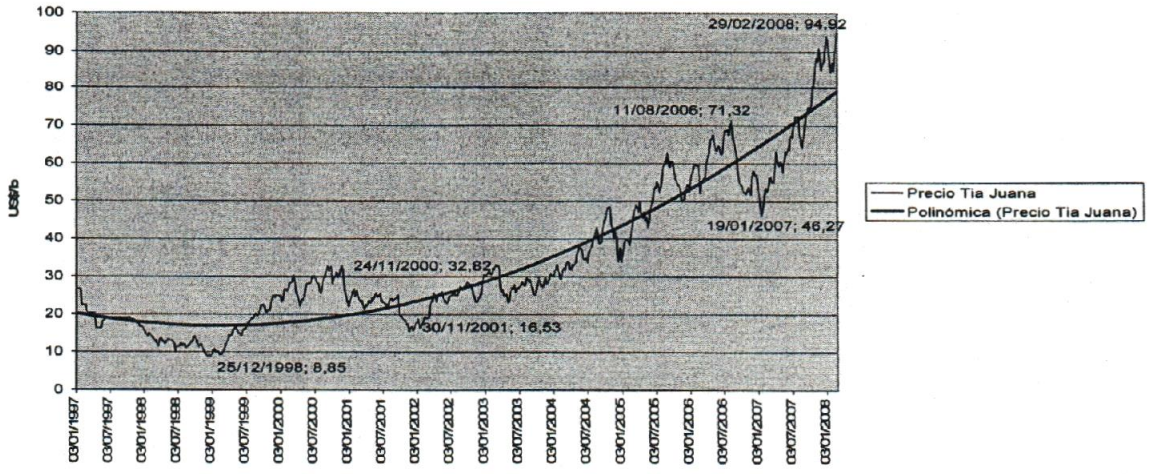
Fuente: Banco Central de Venezuela

b. La política fiscal y sus implicaciones monetarias

Los precios del petróleo durante los años de la revolución han seguido una tendencia creciente. Como puede observarse en el Gráfico 6, el precio del petróleo Tía Juana aumentó desde menos de 9 US$/b a fines de 1998 hasta más de 90 US$/b a principios de 2008.

Gráfico 6.

Precio FOB "spot" del petróleo Tia Juana: enero 1997 a enero 2008 (US$ por barril)

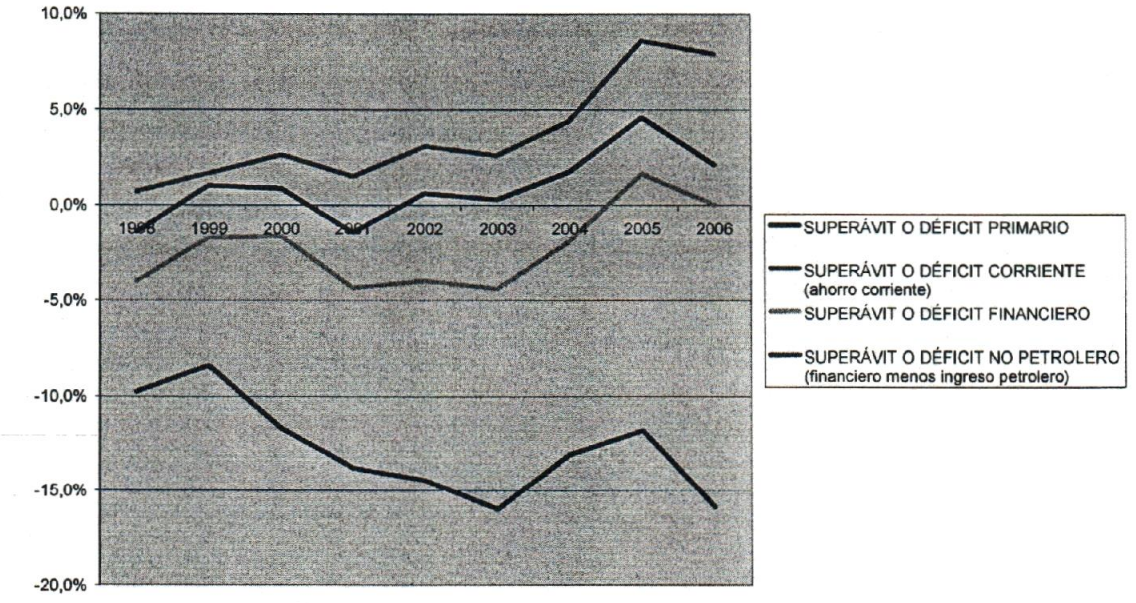


Fuente: Energy Information Administration

Durante estos años los precios cayeron por más tiempo entre noviembre de 2000 y noviembre de 2001 (cuando cayeron de más de 30 US$/b a menos de 17 US/$/b) y entre agosto de 2006 y enero de 2007 (cuando cayeron de más de 70 US$/b a menos de 47 US/$/b). A pesar de estas caídas, y de la reducción en el PIB real petrolero de 13,7% entre 1998 y 2007, el incremento acelerado en los precios del crudo permitió rápidos aumentos en los ingresos fiscales. Aunque la Constitución de 1999 consagra las figuras de los fondos de estabilización macroeconómica y de ahorro intergeneracional, estos ingresos se destinaron en buena medida a cubrir gasto público actual. La importancia de esta fuente de ingresos se ilustra con el Gráfico 7.

Gráfico 7

GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO
Resultado Financiero: Venezuela, 1998 - 2006
(Milones de Bolívares)



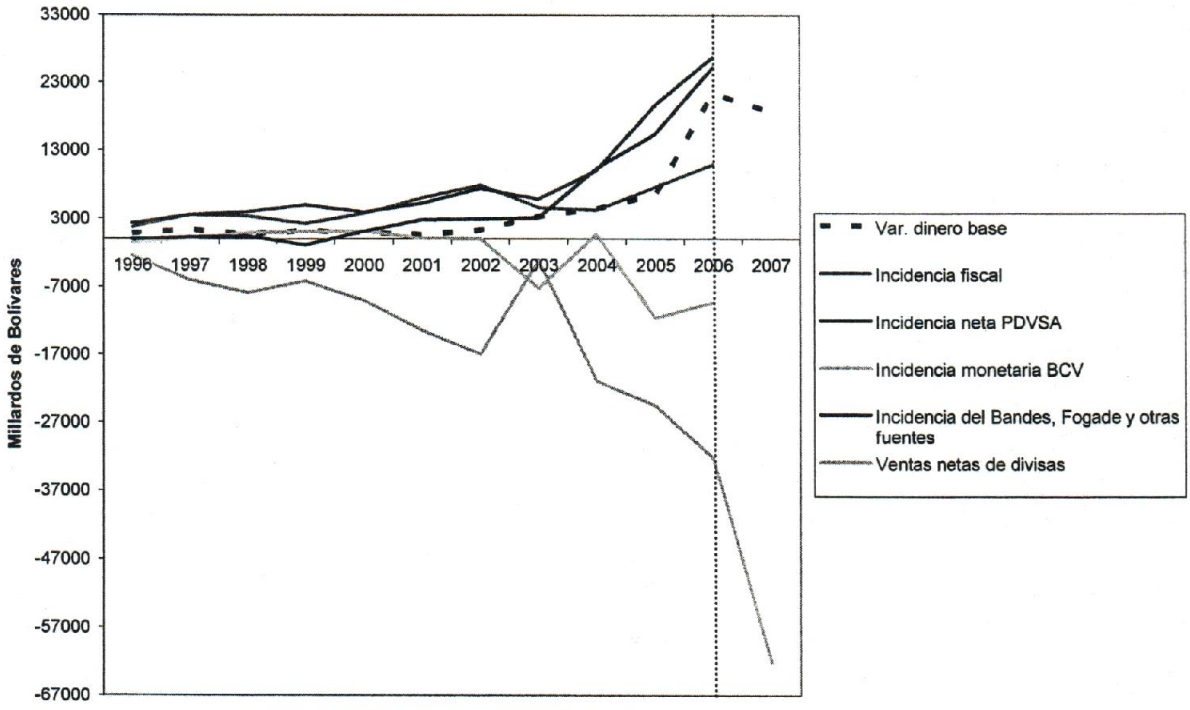
Fuente: Ministerio de Finanzas

Entre 1998 y 2004 el total de gastos del Gobierno Central Presupuestario más la concesión neta de préstamos superó el total de sus ingresos, registrándose un déficit financiero cada año. Sólo en 2005 hubo un superávit, que desapareció al año siguiente. El Gráfico 7 destaca tres puntos de interés: en primer lugar, que sin el ingreso petrolero el déficit financiero hubiera pasado de 8,4% del PIB en 1999 a 16% en 2003, cifra que se habría repetido en 2006. En segundo lugar, que sin el pago de intereses y comisiones de deuda pública el Gobierno habría tenido un superávit (primario) durante todo el período, excepto en 2001. En tercer lugar, que el superávit corriente que se registra durante el período se debe a la práctica inexistencia de ingresos de capital para cubrir los gastos de este tipo, y no a ahorro de ingresos corrientes. Estas tres observaciones hacen explícita la vulnerabilidad de las cuentas fiscales venezolanas, que se deteriorarían si los ingresos petroleros se redujeran o las tasas de interés aumentaran. Teniendo en cuenta que el PIB del sector público en 2007 fue 26,3% del total, la reducción del gasto tendría importantes efectos directos sobre el producto.

Como ya se ha comentado en el marco de referencia, el gasto interno de ingresos petroleros expande el dinero base. En el 2006 los ingresos petroleros constituían el 44,6% de los ingresos totales del Gobierno Central Presupuestario y el superávit de operaciones de empresas públicas no financieras representaba el 52,9% de los ingresos totales del Sector Público Restringido Los gastos corrientes del Gobierno más que triplicaron los gastos de capital, mientras que los corrientes del Sector Público fueron 1,7 veces los de capital. Ello sugiere la importancia del ingreso petrolero en el financiamiento del gasto corriente en 2006. El Gráfico 8 ilustra las consecuencias monetarias de este aspecto de la economía venezolana entre 1996 y 2006, y, parcialmente, en 2007.

Gráfico 8

FUENTES DE VARIACIÓN DEL DINERO BASE:
Venezuela, 1996-2007 (en millardos de bolívares)



Fuente: Banco Central de Venezuela

Entre los aspectos resaltantes presentados en el Gráfico 8 destaca la escasa incidencia en la variación del dinero base de la política monetaria del Banco Central de Venezuela, comparada con la de otras fuentes de variación. Expanden la base independientemente de la opinión de la autoridad monetaria las operaciones del Gobierno Central, Petróleos de Venezuela, S,A., Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y otros entes del sector público. Para contener la incidencia expansiva de origen fiscal únicamente ha tenido efectos significativos la venta de divisas, cuyo monto ha aumentado paradójicamente desde la implantación del control de cambios en 2003.

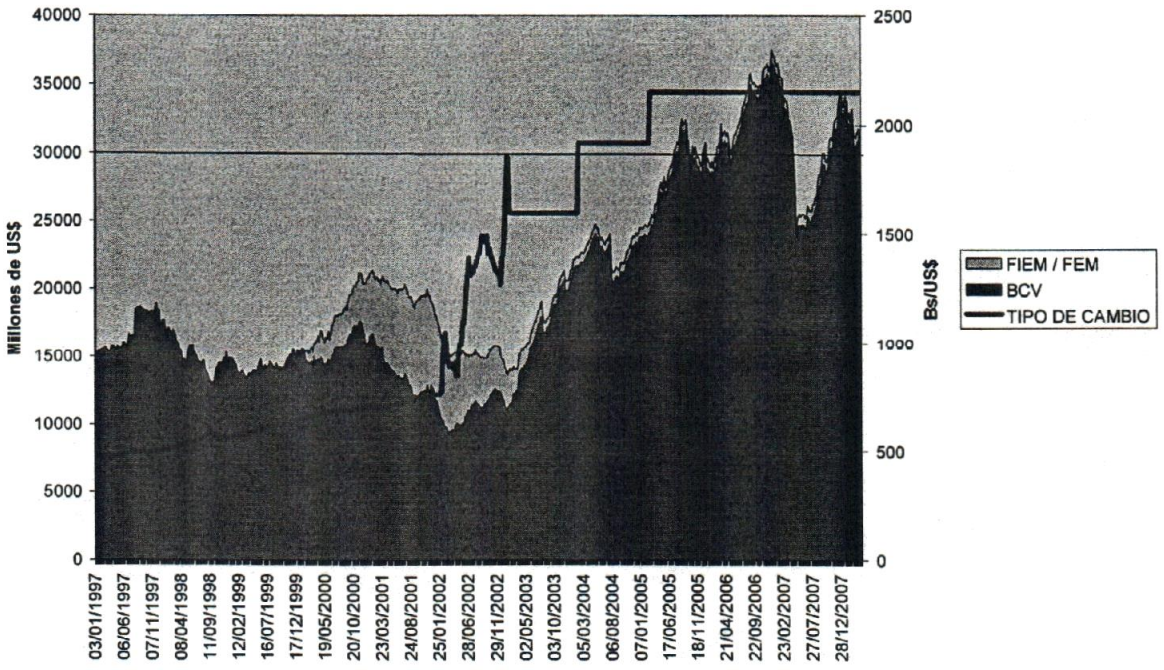
En su *Informe a la Asamblea Nacional sobre los Resultados Económicos del año 2007*, el Banco Central afirmó que "la base monetaria evidenció un crecimiento anual de 43,3%, que resultó en una desaceleración en más de la mitad de la tasa de variación

registrada en 2006 (94,0%) [gracias a] la acción contractiva derivada de las ventas netas de divisas que alcanzó un monto de Bs. 62.116,4 millardos, superior en 92,9% a la de 2006. Asimismo, la incidencia monetaria expansiva del sector público resultó menor en Bs. 7.095,0 millones a la de 2006". Aun cuando el Informe no desglosa la incidencia fuente por fuente para 2007, ni la política del Banco con respecto al dinero base, puede calcularse la incidencia neta de todas las fuentes distintas de la cambiaria en 80.826,76 millones de bolívares: 50,8% más de lo inyectado en 2006. Si la Comisión de Administración de Divisas hubiese cambiado moneda extranjera en 2007 por el mismo monto de bolívares que retiró de circulación en 2006, la base monetaria se hubiera expandido en 112,5% y no en 43,4%.

La debilidad del Banco Central para intervenir sobre la evolución de los agregados monetarios se agravó con las reformas de su ley en 2002 y 2005 y con las múltiples reformas de la ley del fondo de estabilización macroeconómica entre 1999 y 2008. El Gráfico 9 facilita la explicación. Las reformas de 2002 obligaron al Banco a entregar semestralmente utilidades cambiarias, derivadas de la diferencia entre los precios de compra y venta de divisas dentro del país. Las sucesivas depreciaciones y devaluaciones del bolívar y la inexistencia de un acuerdo sobre el modo de cálculo y aun la existencia de tales utilidades crearon una oportunidad para que el gobierno forzara al Banco a financiar parte de su gasto.

Gráfico 9

RESERVAS INTERNACIONALES Y TIPO DE CAMBIO DE REFERENCIA:
Venezuela, enero 1997-abril 2008



Fuente: Banco Central de Venezuela

Por otra parte, las modificaciones de la ley del fondo de estabilización permitieron al gobierno retirar los ahorros que fueron acumulados en el Banco entre los

años 2000 y 2002, y postergar la realización de depósitos en él a pesar de los crecientes precios del petróleo registrados desde 2003 hasta la fecha. El ahorro de estas divisas habría permitido no sólo reducir la vulnerabilidad de las cuentas fiscales y del producto, sino contener la expansión monetaria de origen fiscal.

Por último, con la reforma de la ley del Banco en 2005 la Asamblea Nacional creó un Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) administrado discrecionalmente por el Ejecutivo Nacional, retirando 6 millardos de dólares de las reservas internacionales bajo responsabilidad del Banco sin hacer los correspondientes pagos en bolívares. Aunque esta disposición establecía que este tipo de retiro sólo podía hacerse una vez, el Banco ha entregado más de 19 millardos al Fondo hasta la fecha argumentando que el "nivel óptimo de reservas" (calculado con un método desconocido) no superaría los 30 millardos de dólares. La ley además crea un mecanismo de acumulación de divisas provenientes de PDVSA en el Fondo, sin intermediación del Banco. El manejo de estos recursos ha sido poco transparente hasta la fecha, haciendo difícil el análisis preciso de su impacto sobre las cuentas fiscales, el producto y la expansión monetaria [Balza (2005)].

c. Inflación y tipo de cambio real

Al final de 1996 el índice de precios había crecido 103,2% en un año, alcanzando un máximo histórico. La asistencia financiera que el Banco Central y el Fondo de Garantía de Depósitos habían prestado durante la crisis financiera (desde 1994), al tiempo que se aplicaban controles de precios y de cambio, habían creado fuertes presiones que fueron liberadas al momento de dar comienzo a la Agenda Venezuela. La desaceleración que le siguió se asocia con la adopción de un régimen de bandas cambiarias como ancla nominal y con una mayor responsabilidad fiscal. Esta última se perdió desde 1999, lo que junto con la caída de los precios del petróleo durante 2001 hizo insostenible el régimen de bandas. Su abandono a principios de 2002 explica parcialmente el alza de la tasa de inflación de 12,3% en 2001 a 31,2% en 2002. Hasta 2005 la inflación se desaceleró, alcanzando 14,4% dicho año. En tal registro pudieron influir parcialmente controles de precios y cambio impuestos desde 2003, aun cuando no detuvieran presiones subyacentes.

La inflación registrada en 2006 fue 17%. La de 2007 fue 22,5%. Ambas superaron ampliamente las metas del gobierno, de 12% y 11% respectivamente. Sin embargo, en su *Informe a la Asamblea Nacional sobre los Resultados Económicos del año 2006*, el Banco afirmó que fue posible "contener las presiones inflacionarias" gracias a "la actuación del Instituto a través de las operaciones de absorción de liquidez en el mercado monetario, el mantenimiento de un sólido nivel de reservas internacionales, el funcionamiento del FONDEN, la mayor oferta externa (importaciones) y el compromiso con la estabilidad del tipo de cambio nominal, [...] el mantenimiento de la política de administración y control de precios llevada a cabo por el Ejecutivo Nacional desde febrero de 2003, así como los programas de distribución de bienes de primera necesidad a través de la red Mercal".

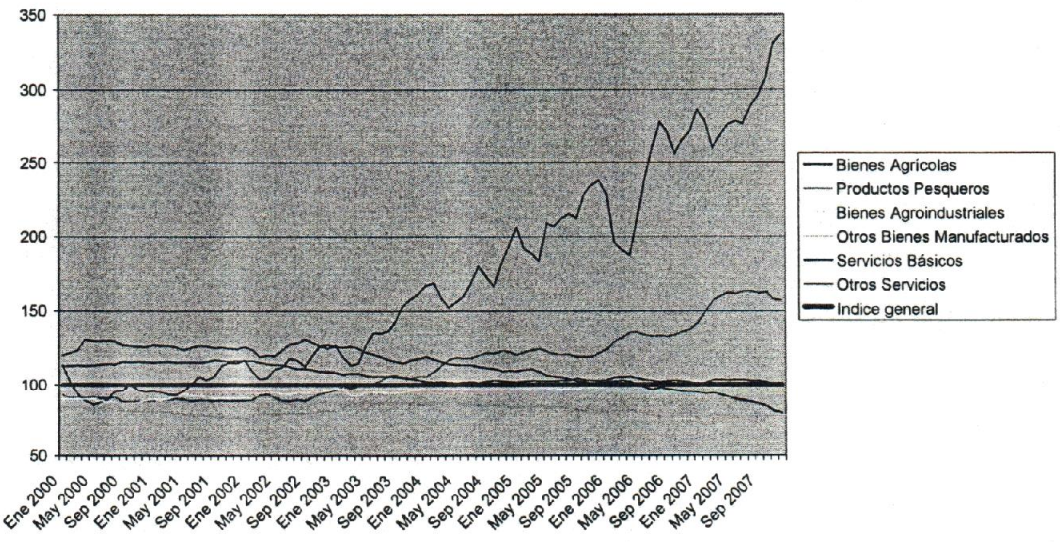
Por cuanto se expuso en la sección anterior, las operaciones de absorción del Banco fueron poco significativas en el mercado monetario, y la creación del FONDEN hizo menor la influencia del ente en el resguardo de las reservas internacionales y del impacto monetario de su manejo. El Informe enfatiza la contribución del tipo de cambio

como ancla nominal, los controles de precios y cambios, la importación de bienes y de la distribución directa de alimentos. Como parte de un plan antiinflacionario del Ministerio de Finanzas, el Banco avaló la reducción del IVA en 2007, a pesar del costo en ingresos ordinarios no petroleros futuros que implicaría la reducción puntual e irrepetible en el nivel de precios que esta medida pudiera lograr. Además, dio su respaldo a una inoportuna y apresurada reconversión monetaria, cuya ambigua campaña publicitaria hizo parte del plan contra la inflación [Balza (2006a,b; 2007a)].

Es imposible no vincular la expansión monetaria de origen fiscal con las "presiones inflacionarias" [Guerra (2006)]. Sin embargo, factores adicionales explican las diferencias en los comportamientos de los precios relativos, entre ellos la capacidad de productores e importadores para responder a incrementos en la demanda de sus productos y el comportamiento de los precios internacionales, en el caso de los bienes transables. El Gráfico 10 destaca el incremento sostenido del precio de los alimentos (productos agrícolas desde junio de 2001 y pesquero desde junio de 2003) con respecto al promedio.

Gráfico 10

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS CLASIFICADO POR SECTOR DE ORIGEN CON RESPECTO AL PROMEDIO: Venezuela, enero 2000- diciembre 2007 (Base: 1997 = 100)

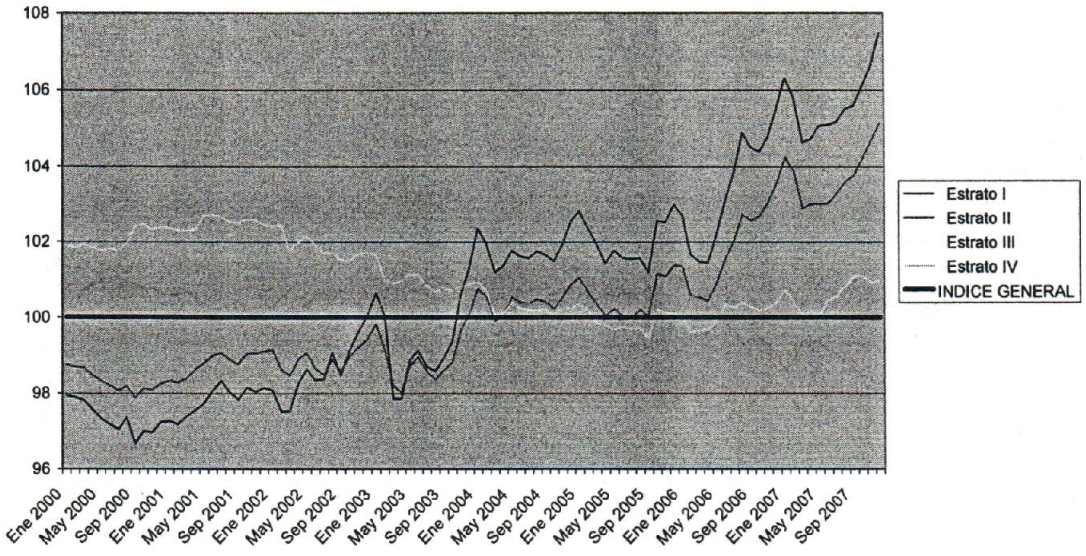


Fuente: Banco Central de Venezuela

El comportamiento diferenciado de los precios relativos afecta de modo distinto a los estratos. En el Gráfico 11 se observa que la inflación es superior a la promedio para los estratos I y II, de menores niveles de ingreso, debido a la mayor importancia relativa de la alimentación en sus presupuestos familiares.

Gráfico 11

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS CLASIFICADO POR ESTRATOS CON RESPECTO AL PROMEDIO: : Venezuela, enero 2000-diciembre 2007 (Base: 1997 = 100)

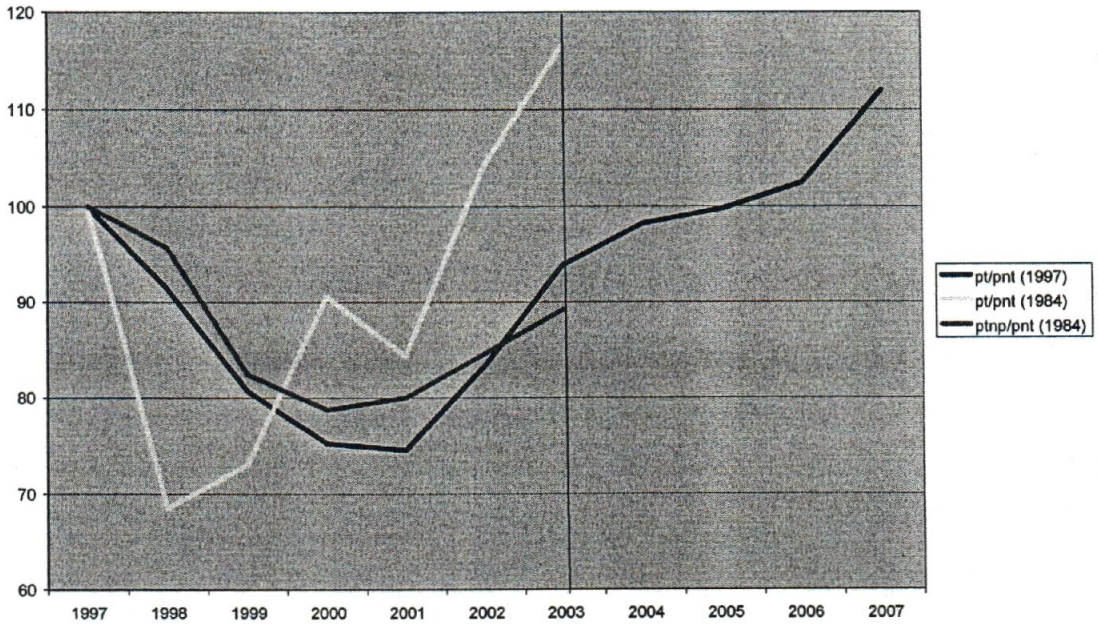


Fuente: Banco Central de Venezuela

La variación de los precios relativos también tiene efecto sobre el atractivo relativo de producir transables o no transables. El Gráfico 12 presenta tres series de tiempo, relacionadas con el concepto de tipo de cambio real interno: dos cocientes de precios de bienes transables con respecto a no transables (según las metodologías aplicadas por el Banco con base 1984 y 1997) y un cociente de precios de bienes transables no petroleros con respecto a no transables (base 1984). En ocasiones se asume que como la reducción de estos cocientes implica un encarecimiento relativo de los no transables (una apreciación del tipo de cambio real interno), debe atraer a los productores aunque desanime a los consumidores y los recursos internos tenderían a desplazarse de la producción de transables a la de no transables. En Venezuela el abaratamiento relativo de los transables se ha registrado durante décadas, con episodios de reversión. Precisamente en 2001 comenzó una depreciación real, según los cálculos hechos con base 1997. Ello coincide con el abandono del sistema de bandas cambiarias en 2002, que había sido utilizado como ancla cambiaria desde 1996. Aun cuando ocurrieron depreciaciones y devaluaciones del tipo de cambio desde entonces, lo que sin duda influyó en el encarecimiento relativo de los bienes transables, ello no necesariamente implicaría un desplazamiento de recursos hacia este sector. Por una parte, por la incertidumbre política. Por otra, porque la tasa de inflación superaba la de devaluación, lo que restaba competitividad externa a los productos venezolanos.

Gráfico 12

Cociente de los índices de precios de los sectores transable y transable no petrolero con respecto al índice de precios del no transable, según las cuentas nacionales publicadas con base 1984 y 1997: Venezuela, 1997-2007.



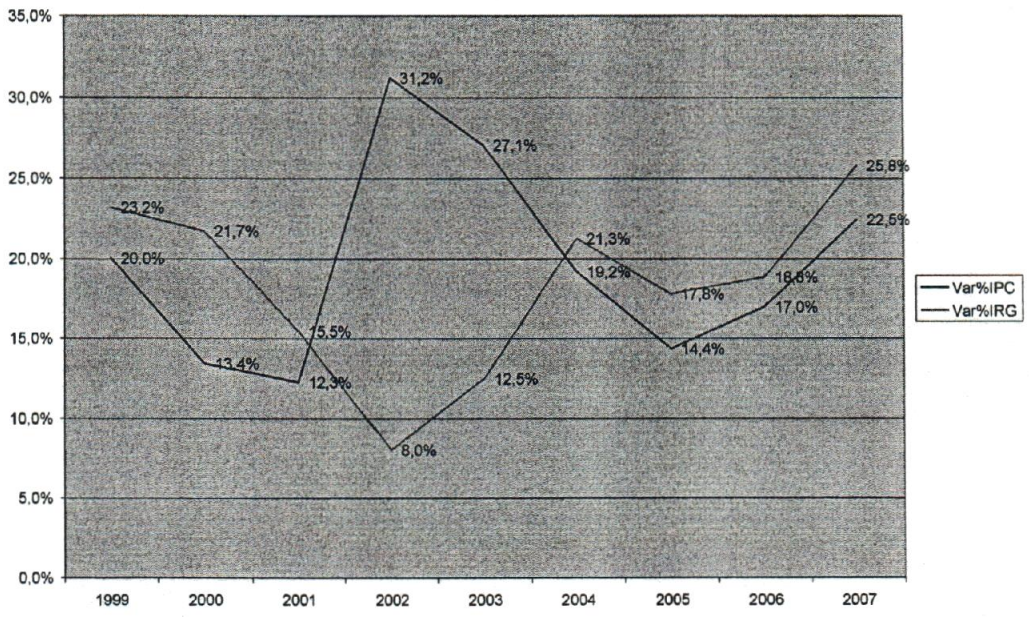
Fuente: Banco Central de Venezuela

d. Salarios, empleo y pobreza

Entre 2001 y 2003, la tasa de inflación creció a una tasa superior a la del índice general de remuneración a los asalariados. Aun cuando puede observarse en el Gráfico 13 que las remuneraciones promedio han aumentado más que los precios desde entonces, las remuneraciones reales no se recuperaron para todos por igual.

Gráfico 13

Variación interanual de los Índices de Precios al Consumidor del Area Metropolitana de Caracas y de Remuneraciones: Venezuela, 1999-2007

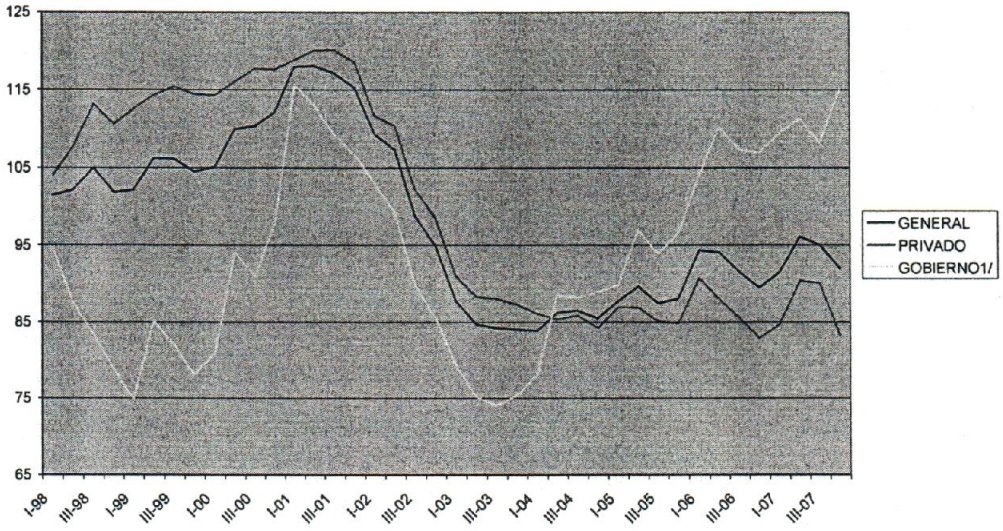


Fuente: Banco Central de Venezuela

Como ilustra el Gráfico 14, el índice general de remuneraciones había crecido 15,6% en términos reales entre comienzos de 1999 y comienzos de 2001, con ventaja para los asalariados en el sector privado. Durante los tres años siguientes cayó 29%, siendo más dura la caída para los asalariados del gobierno. Sin embargo, la recuperación del poder de compra para ellos comenzó inmediatamente, sobrepasando a principios de 2006 en 3,9% su nivel promedio de 1997, y en 15% a fines de 2007. Por el contrario, la remuneración real promedio en el sector privado a fines de 2007 aun se encontraba 16,8% por debajo de su nivel de 1997.

Gráfico 14

ÍNDICES DE REMUNERACIONES GENERAL, PRIVADO Y DEL GOBIERNO, DEFLACTADOS POR EL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS: Venezuela, II-98 a IV-07 (Base: 1997 = 100)



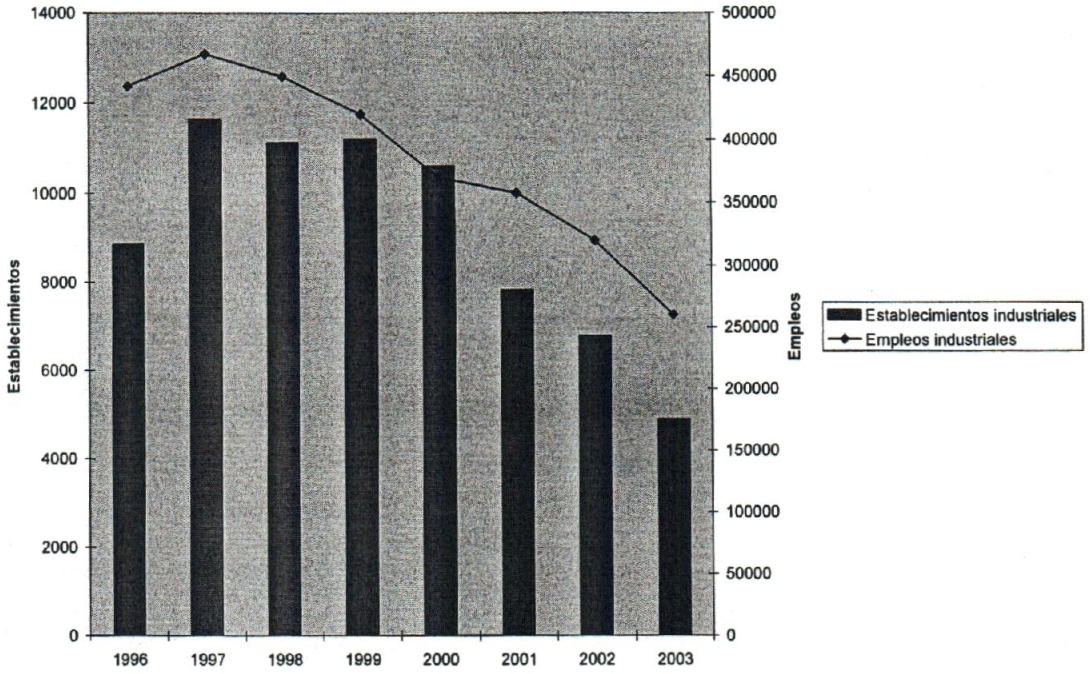
Fuente: Banco Central de Venezuela

1/ El Sector Gobierno incluye gobierno central, universidades nacionales e instituciones públicas sin fines de lucro sujetas a asignaciones presupuestarias del Ejecutivo Nacional.

En ocasiones se supone que los gobiernos tienen el poder de decretar mejoras en las remuneraciones de los asalariados. Aunque efectivamente el gobierno empleó cerca del 15% de la población ocupada entre 1998 y 2006, su poder para determinar las remuneraciones privadas tiene importantes limitaciones. En 2004, por ejemplo, el gobierno decretó un salario mínimo mensual de Bs. 321.235,2. Sin embargo, el 33,3% de las personas de 15 años y más ocupadas (y remuneradas) en actividades no agrícolas que respondieron la Encuesta de Hogares a fines de dicho año percibieron remuneraciones inferiores a Bs. 200.000. Sólo el 35,6% de la población tuvo remuneraciones por encima de Bs. 350.000. Debe recordarse que durante los tres años anteriores no sólo habían caído las remuneraciones reales, sino también el número de establecimientos y empleos industriales, como se observa en el Gráfico 15.

Gráfico 15

Establecimientos y empleos industriales: Venezuela, 1996-2003



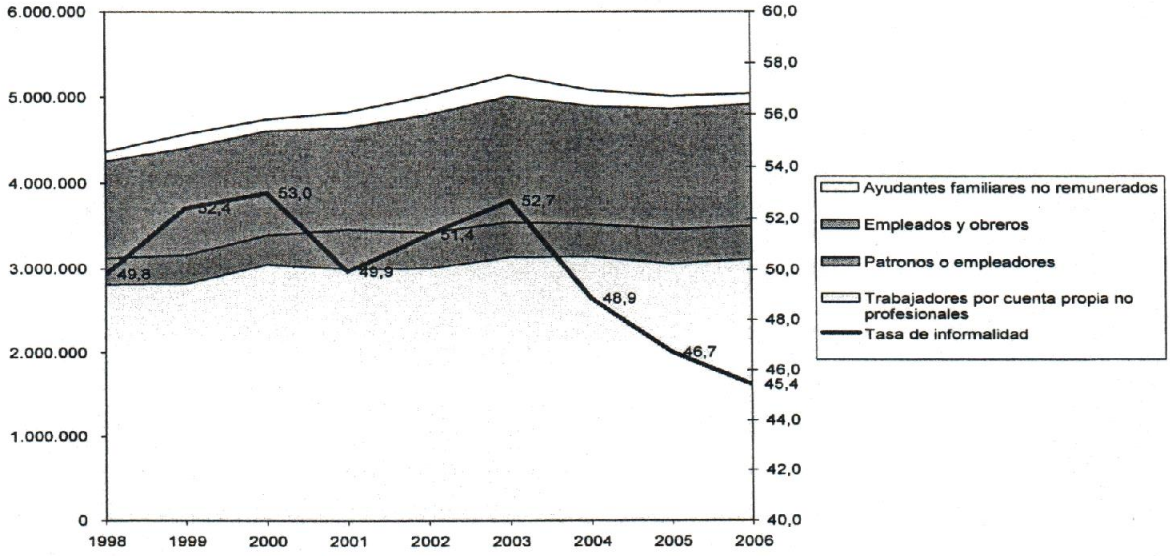
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, según Conindustria (2004)

A principios de 2004, Conindustria (2004) contaba la incertidumbre política e institucional, la caída en la demanda, el control de cambios y la falta de insumos entre las causas del cierre de pequeñas empresas y de la prácticamente nula inversión realizada y planificada en 2003. Los trabajadores despedidos quedaron desempleados o pasaron al sector informal, donde las remuneraciones no se determinan según decretos.

Puede observarse en el Gráfico 16 que más de la mitad de la población ocupada lo estuvo en el sector informal entre 1999 y 2003, con excepción de 2001. En 2006 (cuando se registró un 46,7% de informalidad), el 62% de los informales eran trabajadores por cuenta propia no profesionales y el 28% empleados y obreros, grupos ocupacionales con remuneraciones promedio relativamente bajas.

Gráfico 16

Número de personas ocupadas en el sector informal según grupo ocupacional y tasa de informalidad: Venezuela, 1998-2006

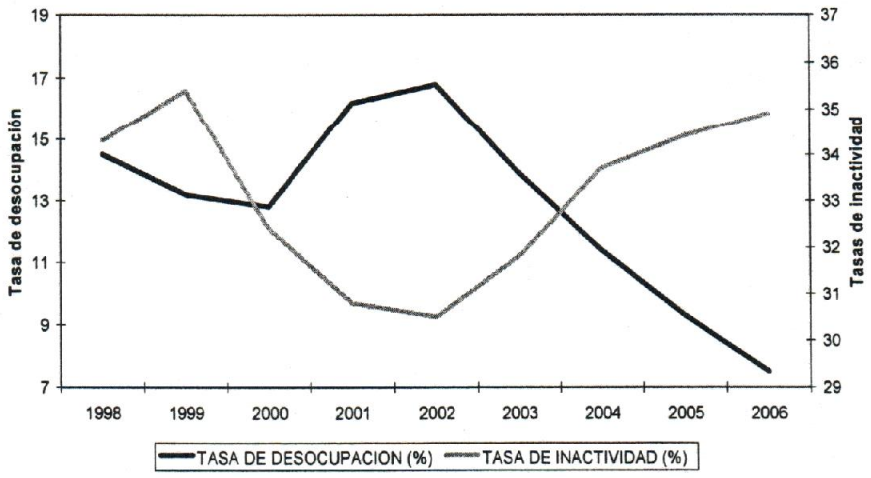


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, según Banco Central de Venezuela

Con respecto a la tasa de desempleo, durante el período su máximo oficial fue registrado en 2001, cuando alcanzó un 16,2%. Desde entonces las cifras oficiales se redujeron hasta una tasa de 7,5% en 2007. Como puede observarse en el Gráfico 17, parte de esta reducción se debe a un discutible aumento registrado de la tasa de inactividad, que pasó entre los mismos años de 30,8% a 34,9% [Valecillos (2007)].

Gráfico 17

Tasas de desocupación e inactividad: Venezuela, 1998-2006



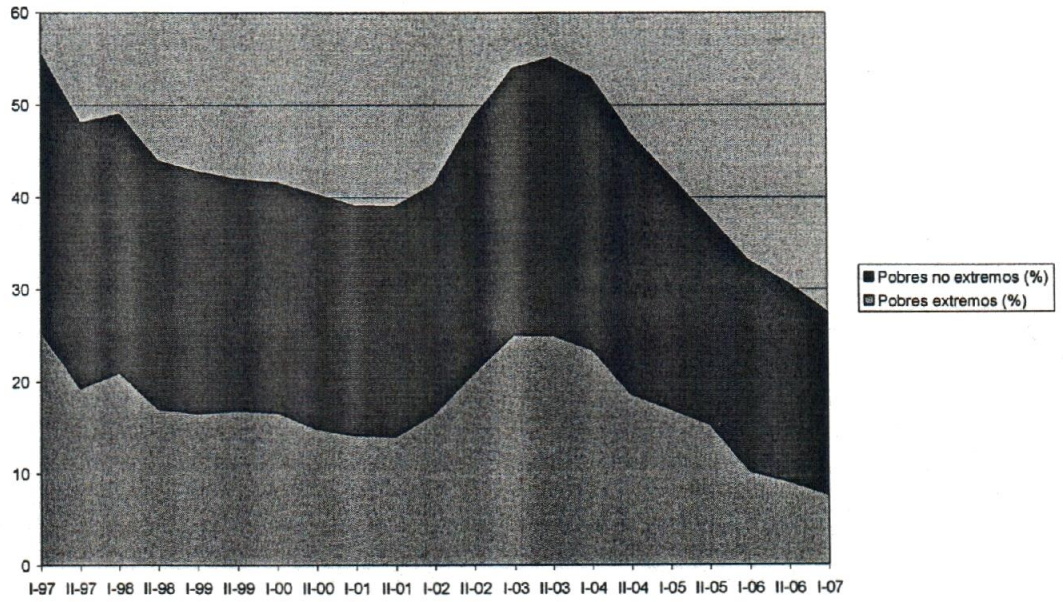
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El comportamiento registrado en el empleo formal y en las remuneraciones reales tiene su efecto sobre la medición de la pobreza. Como puede observarse en el

Gráfico 18, el porcentaje oficial de hogares pobres se había reducido de 55,6% a 39% entre el primer semestre de 1997 y el segundo de 2001. En los próximos dos años regresó a 55,1%, registrándose el 25% de los hogares bajo pobreza extrema. Desde el primer semestre de 2004 hasta el primero de 2007 el porcentaje de hogares pobres se habría reducido a 27,5%, cayendo a 7,6% los pobres extremos.

Gráfico 18

Porcentaje de hogares en situación de pobreza, según línea de ingreso: Venezuela, I-1997 a I-2007



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Aun pasando por alto las críticas hechas sobre la imparcialidad de las cifras oficiales, algunas preocupaciones subsisten. La reducción de la pobreza registrada en cuatro años se perdió en dos, y no sólo como consecuencia de costosos conflictos políticos de 2002 y 2003. La política fiscal expansiva y el uso del tipo de cambio como ancla nominal de los precios habían contribuido a disminuir la pobreza. Sin embargo, como ocurrió en 1983 y 1989, una caída en los precios petroleros obligó al gobierno a modificar sus políticas. Mientras más largo es el período con precios del petróleo bajos e inestables más difícil es impedir que aumente la pobreza, sobre todo si esta caída cuando ocurre la transferencia de recursos públicos es indispensable para reducirla, no hay impuestos internos que permitan sustituir los ingresos fiscales petroleros, no hay suficiente producción de transables para cubrir consumo interno o financiar importaciones, no hay suficientes divisas para destruir base monetaria por medio de su venta ni es posible atraer préstamos o inversiones extranjeras.

Nota final: la acumulación de las tensiones

Los revolucionarios han intentado repetidas veces distanciarse de los hechos de la democracia representativa, acusada a un tiempo de ser *puntofijista* y neoliberal. Sin embargo, quizás también deliberadamente, pasan por alto las semejanzas entre sus

propios planes y políticas y los adoptados por los gobiernos democráticos entre 1958 y 1988 y entre 1994 y 1996.

El experimento "socialista bolivariano" también recurre a la propiedad pública de las empresas llamadas estratégicas y administra el ingreso petrolero sin tener en cuenta que es exógeno, volátil, relativamente abundante y agotable. No considera relevante la vulnerabilidad del crecimiento dependiente ni la inestabilidad que provoca en los precios y el tipo de cambio el uso de recursos petroleros. Únicamente parece considerar los aspectos redistributivos de la renta, sin tener en cuenta los efectos perniciosos de sus políticas.

Una diferencia central entre 1983 y 2002 derivó del comportamiento de los precios del petróleo en los cinco años que siguieron. En el primer caso, los ingresos petroleros se mantuvieron relativamente bajos. En el segundo no. Es necesario tener presente que mientras algunos venezolanos disfrutan la aparente bonanza de la economía venezolana en 2007 (a pesar de la escasez y el desabastecimiento de bienes, la alta inflación y la restricción en el acceso a las divisas), las tensiones continúan acumulándose. Como ocurría, aunque no fuese evidente para todos, en 1976.

Referencias

Balza, R. (1999) "Sorpresas Monetarias en Venezuela (1968-1996)", *Temas de Coyuntura*, IIES-UCAB, junio, N° 39, págs 131-185.

Balza, R. (2002) "Cambio institucional, ideología y desempeño económico en Venezuela: 1958 a 2002", *Temas de Coyuntura*, IIES-UCAB, junio, N° 45, págs. 87-124

Balza, R. (2005) "Crítica Bibliográfica: Varios. (2005) Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta". *Temas de Coyuntura* No. 51, IIES-UCAB, págs. 128-147.

Balza, R. (2006a) "Sobre la propuesta de una reforma monetaria para Venezuela", en *Temas de Coyuntura*, No. 53, IIES-UCAB: págs. 7-43

Balza, R. (2006b) "Comentarios sobre la propuesta de 'reforma monetaria' enviada por la Asamblea Nacional al Banco Central de Venezuela", Aceptado para su publicación *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.*

Balza, R. (2007a) "Comentarios sobre la respuesta del Banco Central de Venezuela a la propuesta de "reforma monetaria" enviada por la Asamblea Nacional y al Decreto Ley de Reconversión Monetaria del Ejecutivo Nacional", presentado en la IV Jornadas de Investigación 2007 de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. ISBN 978-980-00-2414-0 Depósito Legal: lf17520070012395

Balza, R. (2007b) "Aspectos económicos del Proyecto de Reforma Constitucional", en *La Reforma Constitucional a debate: preguntas y propuestas*, Caracas, Centro Gumilla, págs. 17-20

Balza, R. (2008) "La mayor suma de felicidad posible y el Socialismo del siglo XXI", 12 h. (aceptado para su publicación en la Revista SIC, Centro Gumilla)

Baptista, A. (1954)"Más allá del optimismo y el pesimismo: las transformaciones fundamentales del país" en Naím y Piñango (1985), págs. 20-41

Baptista, A. (1997) *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Caracas, Ediciones IESA,. 166 págs

Baptista, A. y Mommer, B. (1992*) El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano. Un Ensayo*, Caracas, Ediciones IESA,. 99 págs

Cabezas, R. (2005) "Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta" en Varios (2005): 13-24

Conindustria (2004) *Encuesta de Coyuntura Industrial (4to. Trimestre 2003-Perspectivas 2004)*, Caracas, 16 h.

Crazut, R. (1980) *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1980*, Caracas, BCV, 334 págs.

Chávez, H. et al (1992a) "Las razones que nos obligaron a insurgir" en Garrido, A. (2002); 128-137

Chávez, H. et al (1992b) "¿Y cómo salir de este laberinto?" en Garrido, A. (2002); 140-146

Chávez, H. (2007a) Ahora la batalla es por el Sí. Discurso de presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, Caracas, MINCI, 120 págs.
Chávez, H. (2007b) Texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República. Caracas, Analítica.com, 19
CORDIPLAN (1990) El Gran Viraje,. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional. Enero de 1990. Caracas, CORDIPLAN, 154 págs.
García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1998) *Lecciones de la crisis bancaria de Venezuela* , Caracas, IESA, 394 págs.

García, G. (2005) "Dos herencias y una lección", Prólogo a Guerra (2006), págs. IX-XVIII
Garrido, A. (2002) Documentos de la Revolución Bolivariana, Mérida, Ediciones del Autor, 326 págs
Guerra, J. (2004) *La política económica en Venezuela 1999-2003*, Caracas, UCV, 141 págs.
Guerra, J. (2006), *Venezuela endeudada: de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez*. Caracas, Ediciones de la A a la Z, 101 págs.
Hernández, R. y R. Giusti (2005) Carlos Andrés Pérez: Memorias proscritas, Ca<racas, Editora El Nacional, 479 págs.
Huizzi, R. (1996) *Venezuela en la encrucijada*, Mérida, ULA, 227

López, M.(2006) *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio,* Caracas, Alfadil, 383 págs.

Maza, D. (2007) *Yo, el Banco Central y la economía venezolana*, Caracas, El Nacional, 116 págs.

MBR-200 (1992) "Gobierno de Emergencia Nacional. Programa mínimo del MBR-200" en Garrido, A. (2002); 157-162
MPD (2001) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, Caracas, 162 págs
MPD (2007) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (borrador), Caracas, 79 págs
MPD (2008) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, Caracas, 52 págs
Naim, M. (1993) *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, The Carnegie Endowment, 180 pp.
Naim, M. (1999) "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" *Working Draft of a Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms*, Washington, D.C., 24 págs.
Naím, M. y R. Piñango (1985) *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA, 577 págs
North, D., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 152 págs.
North, D., (1994), "Economic Performance through Time", American Economic Review 84: 359-68. disponible en http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html
North, D., (1999), "Response to Geddes and Keohane" en Alt, Levi y Ostrom (eds), págs. 247-252

Palma, P. (1985*) La economía venezolana en el período 1974-1983. De la bonanza al estancamiento y la crisis*, Caracas, ANCE (Serie Cuadernos 11) 97 págs
Petkoff, T. (1996) "Defensa política de un programa de ajuste económico", disponible en Huizzi (1996), 19-36

Petkoff, T. (2005) "Dos izquierdas, Caracas, Alfa Grupo Editorial, 127 págs.
Rodríguez, G., (1986), *¿Era posible la Gran Venezuela?. Los Cinco Años de CAP*, Venezuela, Editorial Ateneo de Caracas, 215 pág

Uslar, A. (1936/1984) "Sembrar el petróleo" en *Venezuela en el petróleo*, Caracas, Urbina y Fuentes, 15-18
Uslar, A. (1948/2006) "La otra erosión" en *Pizarrón*, Caracas, El Nacional, 22-25
Uslar, A. (1955/1990) "El petróleo en Venezuela", en *Cuarenta ensayos*, Caracas, Monte Ávila Editores, 33-55
Valecillos (2007) "Las fábulas del profesor Eljuri" en *Tal Cual*, Caracas, 31.07.07 págs. 10-11

Varios (1992) "Medidas Económicas y Sociales que tomará el Consejo Nacional de Estado para la reestructuración económica, política, administrativa y social de Venezuela" en Garrido, A. (2002); 180-189

Varios (1991) "Programa general para el Nacimiento de una nueva Venezuela" en Garrido, A. (2002); 163-179

Varios (2005), *Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta*, Caracas, Comisión Permanente de Finanzas, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 122 págs.

Villasmil (2006) "Pasado, presente y futuro de la economía venezolana", publicado en *Una mirada sobre Venezuela: reflexiones para construir una visión compartida*, Caracas, UCAB-Fundación Centro Gumilla, 127-152.

Williamson, J. (2003) "From Reform Agenda to Damaged Brand Name. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next". *Finance & Development* September 2003, 10-13

Zambrano, L. y R. Muñoz, (1988), *Implicaciones Monetarias de la Política Fiscal*, Venezuela, IIESUCAB, 147 págs.

Venezuela: empresas del Estado, política social y servicios públicos durante la Revolución Bolivariana[1]

En 2006 la Administración Pública venezolana contaba con 3.356 entes descentralizados y órganos desconcentrados[2], de los cuales la mitad correspondía a la Administración Nacional. De este grupo, 669 eran entes descentralizados. A su vez, en este subgrupo la CGR (2006) registraba 217 empresas del Estado, en sentido estricto. Durante los dos años siguientes el número de empresas se ha incrementado, como resultado de un programa de estatizaciones y de promoción gubernamental de Empresas de Producción Social (EPS) y otras formas de organización productiva. A pesar de la derrota en referéndum de una propuesta de reforma constitucional para crear un Estado socialista en diciembre de 2007, las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* aprobado posteriormente establece que en el Modelo Productivo Socialista el "Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social" [MPD (2007:24)]. La reforma constitucional también pretendía mantener dos Administraciones Públicas paralelas: una tradicional y otra compuesta por "organizaciones de variada naturaleza creadas para atender ... las más sentidas y urgentes necesidades de la población". Esta última consagraría el carácter excepcional y experimental del conjunto de programas sociales aplicados por el gobierno desde 2003 con el nombre de Misiones.

Este trabajo explora dos aspectos relevantes en el estudio del Estado venezolano, con énfasis en la última década. Por un lado, un conjunto de cinco ámbitos donde los gobernantes han creado, privatizado o estatizado empresas: petróleo, sistema financiero, metalurgia, servicios en redes y alimentación. El segundo conjunto examina siete problemas a los cuales los gobiernos procuran ofrecer soluciones (no siempre con éxito), bajo el nombre convencional de "servicios básicos": educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana y justicia, empleo, vivienda y pobreza. Por último se presentan en una nota final comentarios sobre otras empresas y servicios públicos, y un cuadro que intenta sugerir que a pesar de las razones que pudieran justificar la intervención del Estado, ellas no eliminan a juicio del autor la conveniencia de permitir la participación privada, prudentemente regulada.

Temas relevantes para el estudio del caso venezolano, tales como la relación entre las reformas de los 90 y la revolución del nuevo siglo, el marco legal de la

---

[1] A ser publicado con el título de "Venezuela" en Fischer-Bolin y Saavedra (2008). *Eficiencia del gasto público en América Latina*; Brasil, Fundación Konrad Adenauer (en prensa).

[2] Según la Ley Orgánica de Administración Pública de 2001 un ente es "toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios" y los órganos son "las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo".

Administración Pública desde 1999 y la contribución directa del sector público a la generación de producto y empleo han sido desarrollados en Balza (2007, 2008a,b).

I. Empresas del Estado

1. Petróleo

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por medio de la cual se nacionalizó el petróleo en 1975, permitía al Estado "celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas. [También] celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada", aprobados por el Legislativo Nacional. Las actividades que el Estado se había reservado "por razones de conveniencia nacional" fueron las relacionadas con la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos, la explotación de sus yacimientos, la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas y las obras necesarias para su manejo.

Esta disposición sirvió de discutida base legal a Petróleos de Venezuela (PDVSA) para proponer y llevar adelante la llamada apertura petrolera a principios de los 90 [Mommer (2002), Rodríguez (2002)]. Argumentando la abundancia de recursos por descubrir y explotar, la posible salida del mercado de oferentes con altos costos en presencia de precios bajos del petróleo, las ventajas geológicas y políticas de Venezuela como destino para la inversión extranjera, las limitaciones financieras, tecnológicas y de ejecución de la propia PDVSA, la transferencia del riesgo exploratorio a empresas privadas y la necesidad de atraer divisas, la empresa propuso tres tipos de opciones de participación privada [Carmona (1998)]:

- Convenios Operativos para la recuperación de campos petroleros. A nombre de PDVSA inversionistas privados intentarían reactivar yacimientos ya explotados por la empresa, asumiendo los contratistas el riesgo minero. A cambio, PDVSA reembolsaría los costos de los inversionistas y les remuneraría con un "incentivo" basado en los retornos generados a la empresa estatal.
- Convenios de Asociación Estratégica para la producción, mejoramiento y comercialización de crudos extrapesados en la Faja del Orinoco. Según cálculos de PDVSA, la reserva de crudos extrapesados de la Faja alcanzaría para producir 4 millones de barriles diarios durante 300 años, por lo que "el hecho de que estos recursos sean utilizados, o por el contrario, se queden bajo tierra cuando se produzcan adelantos tecnológicos que hagan económicas nuevas fuentes de energía, dependerá en buen grado de lo más temprano que se inicie su explotación" [Padrón (1998:35)]. Para lograr recursos financieros y tecnológicos PDVSA propuso la vía societaria, bajo control del Estado.
- Convenios de Exploración a Riesgo bajo el esquema de ganancias compartidas. Con este contrato el Estado se reservaría el derecho de participar en la producción, desarrollo y comercialización de nuevos descubrimientos petroleros, hechos por empresas privadas que soportarían los riesgos exploratorios.

Para atraer inversionistas algunos de los contratos más importantes incluyeron cláusulas de arbitraje internacional y de renuncia a la inmunidad de PDVSA como empresa del Estado. Según Manzano y Monaldi (2007) ello pudo ser necesario debido al precedente de la nacionalización ocurrida quince años antes, a los bajos precios del petróleo durante la década y a las dificultades fiscales del gobierno de Caldera (1994-1998), agravadas por la crisis financiera. El atractivo de la apertura para las grandes empresas petroleras no fue opacado por el rechazo manifiesto de actores políticos entonces en minoría [Arrioja (1998)]. Los inversionistas privados aportaron el 38% de la inversión total en exploración y producción petrolera realizada en Venezuela entre 1990 y 2002, que alcanzó los 70.000 millones de dólares [CIEA (2008)]. Gracias a ello en 2004 los contratos operativos alcanzaron una producción de 600 mil barriles diarios y los convenios de la Faja cerca de 650 mil en 2006. Mientras la producción privada se acercaba a la mitad del total producido en Venezuela, la inversión y la producción de PDVSA comenzó a decrecer.

Todos los candidatos presidenciales prometieron continuar con la apertura petrolera en 1999, excepto el finalmente electo Hugo Chávez. Aunque no inició un inmediato proceso de renegociación forzosa de los acuerdos convenidos previamente, su gobierno modificó las condiciones para los nuevos contratos aprobando la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos en 1999 y la Ley Orgánica de Hidrocarburos en 2001. Esta última fijaba la regalía en 30% y la tasa de impuesto sobre la renta en 50% para los nuevos contratos con PDVSA, que debía mantener participación mayoritaria en todos los casos [Manzano y Monaldi (2007)]. Por otro lado, mientras acusaba a la apertura de los bajos precios del petróleo y promovía su defensa entre los miembros de la OPEP, el Presidente mantuvo una difícil relación con PDVSA. Entre febrero de 1999 y abril de 2002, un período de creciente polarización política, fueron nombrados cinco presidentes para la empresa y destituidos públicamente altos ejecutivos. Según Lander (2004:23-24), la "elevada rotación en los más altos niveles de la empresa no podían sino traer inestabilidad y malestar". Aunque no fuese la única razón para "explicar el grado de conflictividad existente entre la compañía y el gobierno, ... los opositores al gobierno dentro de la industria [esgrimieron] siempre la defensa de la 'meritocracia'" que el gobierno no reconocía con sus nombramientos.

La gerencia de PDVSA participó en dos paros de notable importancia en 2002. El primero en abril, que precedió al derrocamiento y posterior reinstalación del Presidente de la República. El segundo en diciembre, que culminó dos meses después con el despido de cerca de 19.000 empleados de la empresa, cerca de la mitad del total. Al concluir el paro fue nombrado sexto presidente de PDVSA el ministro de Energía y Petróleo, haciendo directa la subordinación de la empresa a las decisiones del Ejecutivo. Desde entonces, según se lee en el portal en Internet de la nueva PDVSA (mayo de 2008), "la política petrolera, por los elevados ingresos fiscales que ahora genera, ha sido sostén fundamental de todo el proyecto del presidente Chávez y las fuerzas que lo apoyan". De ello son ejemplos "el convenio marco firmado entre PDVSA y la CVG [Corporación Venezolana de Guayana] en junio de 2003, las ruedas de negocios con cooperativas y pequeñas y medianas empresas o el estímulo para la creación de cooperativas de servicios o transporte", iniciativas diseñadas para estimular actividades económicas por medio de compras de la empresa.

Otro ejemplo fue la creación en 2004 de tres fideicomisos para la inversión pública, "uno por hasta 2 millardos de dólares para iniciar la construcción de plantas

hidro y termo eléctricas en Carabobo, Lara y Mérida; comenzar las obras del Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora en Barinas; financiar la puesta en marcha de la nueva línea aérea nacional, Conviasa; e invertir en el sistema de riego Diluvio-El Palmar, en el estado Zulia. Otro fideicomiso de 480 millardos de bolívares esta dirigido a la inversión en desarrollos habitacionales y de infraestructura. Fue ya anunciada la construcción de más de 42 mil viviendas, así como dos tramos de la autopista a Oriente y varios kilómetros de vialidades agrícolas. Para su inversión en proyectos de desarrollo agrícola administrados por el Ministerio de Agricultura y Tierras, fue creado un tercer fideicomiso con un aporte de 1.152 millardos de bolívares". Adicionalmente, en el portal de PDVSA se refiere que en 2004 la Gerencia de Desarrollo Social de la nueva PDVSA fue dotada con un presupuesto de 600 millones de dólares con el fin de "apalanca[r] financieramente las Misiones educativas, de salud y productivas que viene adelantado el gobierno nacional con fuerza desde inicios de 2003. Esos recursos financian becas de las misiones educativas, aporta recursos para la construcción de módulos de salud de la Misión Barrio Adentro, participan en la Misión Identidad y apoyan la Misión Vuelvan Caras a través de los Núcleos de Desarrollo Endógeno".

Logrado el control de la empresa por parte del Ejecutivo en medio de un período de crecientes precios del petróleo, y completados los proyectos de inversión en la Faja desde 2002, el gobierno inició un proceso de renegociación forzosa al incrementar la regalía de 1% a 16,67% a las contratistas de la Faja a fines de 2004 y endurecer los requisitos impositivos sobre los convenios operativos y de asociación en 2005. En 2006, luego de negar legalidad a la firma original de ambos tipos de convenios, el gobierno exigió su "migración" a empresas mixtas donde PDVSA conservara el 60% de la participación. No todos los socios aceptaron los términos de la renegociación, que incluyó la toma militar de las instalaciones en 2007 en un acto de nueva "nacionalización". Los socios inconformes recurrieron a la cláusula de arbitraje internacional, bajo la cual se siguen actualmente varios juicios contra la empresa [Suárez (2007), Echeverría (2008)].

Mientras tanto, se hacen públicos diversos indicadores preocupantes sobre el manejo de PDVSA. A pesar de informar oficialmente que su nivel de producción supera los 3,1 millones de barriles diarios, la OPEP únicamente le reconoce 2,3 millones [Suárez (2008a)], lo que parece compatible con la reducción sostenida del PIB petrolero registrada por el BCV desde 2005 hasta 2007, por lo menos. A pesar de incrementar su personal (de 32.000 a 44.000 trabajadores) y sus gastos operativos (de 51.000 millones a 60.000 millones de dólares) entre 2005 y 2006 [Guerra (2008a)], la empresa ha fallado en su intento de aumentar el número de taladros operativos en el país [Suárez (2008a)], y ha sufrido importantes percances en sus instalaciones. En 2007, por ejemplo, se registraron 12 fallas en las 5 refinerías de PDVSA, atribuidas a "gerencia inexperta y poca inversión de la estatal", fallas eléctricas, calderas averiadas y "una extendida imposibilidad de adquirir repuestos", lo que "podría provocar accidentes, crear desabastecimiento interno de combustible y afectar las ya disminuidas exportaciones" [*El Universal* (2007)].

Aun cuando PDVSA anunció un Plan para desarrollar seis proyectos de inversión en gas y petróleo entre 2005 y 2030, al mismo tiempo asumió una importante carga en gastos no petroleros. En la primera etapa del Plan Siembra Petrolera, entre 2005 y 2012, el Plan estimaba una inversión de 56.000 millones de dólares de los cuales el 70% sería aportado por PDVSA y el resto por privados [CIEA (2007)]. Para cubrir

parte de los gastos PDVSA recurrió al endeudamiento. Según Guerra (2008a), desde 1998 a 2007 éste habría pasado de 5.000 millones a más de 16.000 millones de dólares "sin contabilizar los pasivos laborales por más de US$ 7.000 millones y lo que tendrá que pagar por compensaciones a las compañías demandantes". Ello ocurría mientras PDVSA financiaba una proporción significativa de los costos de los programas sociales del gobierno. Según Rodríguez (2006) entre 2003 y 2006 la empresa destinó directamente 5.658 millones de a las Misiones oficiales, monto que superó el 42% del gasto total destinado a tal fin. Bajo el nombre de Gastos para el Desarrollo Social (aportes al Fondo de Desarrollo Nacional para obras de infraestructura, financiamiento de inversiones en construcción de viviendas, en proyectos agrícolas y en las Misiones Barrio Adentro I, II y III, Ribas, Mercal, Milagro, Revolución Energética, Sucre e Identidad), PDVSA(2008) reconoció erogaciones directas por 13.784 millones de dólares en 2006 y 14.102 millones en 2007, que se suman a los 18.435 y 21.981 millones de dólares pagados en regalías y otros impuestos por PDVSA en ambos años.

En este contexto, además de las siete organizaciones "petroleras" que conforman a PDVSA (Corporación Venezolana del Petróleo, Palmaven, Deltaven, PDVSA Gas, PDV Marina, Intevep y Bariven), el Gobierno ha constituido otras ocho PDVSAs "no petroleras": son PDVSA Agrícola, PDVSA Servicios, PDVSA Industrial, PDVSA Gas Comunal, PDVSA Naval, PDVSA Ingeniería y Construcción y PDVAL (Producción y Distribución Venezolana de Alimentos) [Suárez (2008b)]. A pesar del optimismo del discurso oficial, la dispersión de esfuerzos y recursos puede debilitar significativamente a la empresa y poner en severo riesgo la estabilidad del país y el rendimiento de inversiones en sociedad con PDVSA o en su deuda. Téngase como ejemplo la pérdida del 20% del valor de los Bonos de PDVSA un año después de su emisión (en abril de 2007), respondiendo al aumento del riesgo país en 185% más que al comportamiento de los precios del petróleo, que ascendieron en una proporción similar [Rojas (2008a)]. Por otra parte, los recursos que se han retirado de la inversión en petróleo no han tenido en todos sus usos los resultados esperados. Por ejemplo, cinco años después del primer aporte de PDVSA el Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora no sólo no ha sido concluido, sino que sus responsables han sido investigados por corrupción [AN (2006)]. Además se han planteado dudas sobre la transparente asignación de recursos a las Misiones, sobre el destino de empresas adquiridas con fondos de PDVSA por la vía de la expropiación y sobre el uso de los ingresos de la empresa para intervenir en los asuntos internos de otros países [Crespo (2007), Human Rights Watch (2008)].

2. Sistema financiero

En la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007 el Presidente expuso las características del nuevo Sistema Financiero Socialista del Siglo XXI: "debe ser coherente con los preceptos establecidos para el Sistema Productivo Socialista y por lo tanto procurar un desarrollo endógeno en donde operen empresas públicas, empresas de producción social, empresas privadas y mixtas, cooperativas y otras formas asociativas de producción". Además de apoyarse "en la planificación integral y democrática [el] sistema no debe permitir la interferencia de grupos hegemónicos y debe contar con la participación de todo el pueblo, promover el empleo, estimular y valorar el trabajo, el ahorro y la inversión productiva y perseguir la justicia social, la prosperidad, la seguridad social y el máximo de felicidad posible para el pueblo, combatir el despilfarro de los recursos, la inflación, la corrupción, la ineficiencia y los desequilibrios macroeconómicos". Ello supone "establecer nuevos

fines y objetivos que compatibilicen las políticas bancarias y el destino del crédito con los planes y fines de la economía productiva" y retirar al Banco Central de Venezuela la autonomía que la Constitución de 1999 le había reconocido, de modo que fuese posible "flexibilizar y adaptar su estructura jurídica, administrativa, y funcional a los nuevos objetivos del modelo productivo y de la política económica del Estado" [Chávez (2007:6)].

Estos objetivos no son nuevos, y el gobierno ha empleado distintos medios para alcanzarlos, amenazando incluso con la nacionalización de la banca. Aunque uno de los tempranos defensores de esta medida fue nombrado Ministro de Planificación y Desarrollo entre mayo de 2002 y abril de 2003 [Ojeda (2000)] y hay quienes temen la inminencia de su aplicación [Guerra (2007)], las autoridades han optado hasta ahora por fijar la proporción de los préstamos totales que la banca debe otorgar a sectores prioritarios para el gobierno, colocar deuda pública interna en el sistema bancario, regular los precios de los servicios bancarios y crear nuevas entidades financieras, además de aprobar leyes que han obligado al Banco Central a financiar directamente el gasto público. La relación entre la banca privada y el Estado ha sido, sin embargo, provechosa para algunos bancos. Desde fines de 2002 el monto de los préstamos al sector público superó al concedido al sector privado, y alrededor de un tercio de aquél se apalancó con depósitos públicos, lo que permitió hacer significativas ganancias con dicho reciclaje [Faraco (2007)].

Entre las primeras medidas del gobierno estuvieron la promulgación de una Ley para regular el Sistema Financiero del Estado (octubre de 1999), siendo uno de sus objetivos "reestructurar el conjunto de instituciones financieras públicas, a fin de adaptarlo a la estrategia de desarrollo económico planteada por el Ejecutivo Nacional dentro de un sistema único, orgánico, coherente y eficiente, con la finalidad de coadyuvar a la mejor ejecución de la política económica del Estado". Según la Ley conformaban el sistema el Consejo Técnico Financiero para el Desarrollo; la Coordinación Financiera Pública del Ministerio de Finanzas, el Fondo para el Desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), el Banco Industrial de Venezuela, C.A. (B.I.V.), el Banco del Pueblo Soberano, C.A., las Coordinaciones de Asistencia Integral, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco de Comercio Exterior, C.A. (BANCOEX) y "cualquier otro ente, organismo o servicio cuyas características y funcionamiento sean afines con los objetivos perseguidos por este Decreto-Ley, y así se disponga en el respectivo instrumento de creación o regulación". Deben destacarse también la creación de dos bancos para el otorgamiento de microcréditos (el Banco del Pueblo Soberano en octubre de 1999 y Banco de Desarrollo de la mujer en marzo de 2001, excluidos del ámbito de la Ley de Bancos de 2002) y la transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela (creado en 1974 con el objetivo de colocar parte de los ingresos petroleros generados luego del alza de los precios de dicho año) en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (mayo de 2001). Según su propia definición, escrita en su portal de Internet (mayo 2008), el BANDES actúa "como agente financiero del Estado [adscrito al Ministerio de Finanzas], para atender el financiamiento de proyectos orientados hacia la desconcentración económica, estimulando la inversión privada en zonas deprimidas y de bajo rendimiento, apoyando financieramente proyectos especiales de desarrollo regional. Está facultado para ser el ente fiduciario de organismos del sector público; apoyar técnica y financieramente la expansión y diversificación de la infraestructura social y productiva de los sectores

prioritarios, a fin de contribuir con el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país; e igualmente para administrar los acuerdos financieros internacionales".

El gobierno continuó creando nuevas instituciones durante los años siguientes. En septiembre de 2005, el BANDES se convirtió en accionista principal de Banfoandes C.A., un Banco regional creado con participación privada minoritaria en 1951 y convertido en Banco Universal en septiembre de 2004, de modo que pudiera realizar, entre otras, operaciones hipotecarias, de inversión y a largo plazo. En agosto de 2005 fue creado por disposición presidencial el Banco del Tesoro, C.A., un Banco Universal adscrito al Ministerio de Finanzas con la República Bolivariana de Venezuela por único accionista. Según la definición escrita en su portal de Internet (mayo 2008), el BT se inscribe en "el marco de las acciones que adelanta el Gobierno Bolivariano para consolidar un nuevo modelo económico, [y] su fundación responde a la necesidad del Estado de contar con un órgano que potencie y de transparencia a las finanzas públicas, y atienda, a su vez, a la población no bancarizada [para lo cual] coordina esfuerzos con los entes financieros públicos". En 2006 fue creado otro banco, en esta ocasión el Banco Agrícola de Venezuela (BAV) descrito en su portal de Internet (mayo 2008) como "una iniciativa revolucionaria impulsada por el Gobierno Bolivariano para promover el desarrollo social y productivo de la Nación, en el marco de un nuevo modelo de gestión social que fomenta la participación protagónica del pueblo [por medio del cual] los campesinos, campesinas, productores y productoras pueden obtener un financiamiento agrícola con tasas de interés solidarias, requisitos mínimos y orientación para garantizar el éxito de su plan productivo y su impacto social positivo en las comunidades".

A pesar de la intención reestructuradora de la Ley de 1999, no fue sino hasta mayo de 2008 que el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas anunció el comienzo de un proceso de homogeneización y modernización de la banca pública en la cual participarían más de 40 instituciones bancarias del Estado, con el apoyo financiero y técnico del BANDES. Para ampliar el número de oficinas a través de las cuales hacer pagos a 532.000 beneficiarios de las Misiones Sociales, entre otras razones, el proceso comenzaría con la estandarización de algunas operaciones de taquilla de la banca de primer piso, constituida por el Banco Industrial de Venezuela, Banfoandes, Banco del Tesoro y Banco Agrícola de Venezuela [MPPF (2008)].

La evaluación de la actuación de la banca pública ha sido poco favorable en varios aspectos. El BANDES, Banmujer y el Banco del Pueblo Soberano, por ejemplo, se han retrasado en la publicación de sus balances. Sin embargo, un informe interno de auditoria independiente para junio de 2007 (filtrado a la prensa en enero de 2008) reveló que el BANDES habría incumplido normas contables exigidas por la Superintendencia de Bancos, que el banco clasificaba como incobrable el 24,5% de sus propios créditos y que habría transferido 10.800 millones de bolívares al Banco del Pueblo Soberano y 4.300 millones al Banco de Desarrollo de la Mujer para evitar que registraran pérdidas por los créditos vencidos en sus carteras [Rojas (2008b,c)]. Por otro lado, el Banco Industrial registró 20.500 millones de bolívares en pérdidas los dos primeros meses de 2008, con dificultades para recuperar 11,19 bolívares de cada 100 prestados, lo que contrasta con el buen desempeño promedio del resto del sistema financiero [Salmerón (2008)]. Por último, la creación del Banco del Tesoro generó preocupación en el Banco Central y en la banca privada, puesto que implicaría la sustitución del primero como agente del gobierno y de la segunda como depositaria de 17.000.000 millones de bolívares del sector público [Tejero (2005)].

Además de sus instituciones bancarias el gobierno mantiene múltiples fondos con diversos fines, en ocasiones superpuestos. Adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular, por ejemplo, se cuentan el Fondo de Crédito Industrial ("promueve, identifica, fomenta, impulsa y financia los proyectos de inversión industriales, desde la preinversión hasta la fase de comercialización; de manera preferente a las pequeñas y medianas empresas del sector"), el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (con el fin de "crear, estimular, promover y desarrollar el Sistema Microfinanciero, a fin de facilitar el acceso al financiamiento de la población excluida y autogestionaria en la búsqueda de su integración al nuevo modelo de participación y a la construcción del nuevo Estado Socialista del siglo XXI [otorgando] servicios financieros a través de ... grupos organizados de personas, tales como: Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Fondos Regionales y Municipales, así como instituciones bancarias regionales y municipales gubernamentales o no, como lo son el Banco del Pueblo Soberano, Banco de Desarrollo de la Mujer"), el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (con el fin de "ampliar la acción de promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria a todo el territorio nacional, potenciando y coordinando con todas las instituciones relacionadas con este sector industrial, canalizando las propuestas y necesidades de la pequeña y mediana industria en el ámbito estadal y municipal" ofreciendo créditos para financiar activos fijos, medios de transporte, actividades cafetaleras, cooperativas y empresas cogestionadas) y el Fondo para el Desarrollo Endógeno ("con el objetivo primordial de promover y supervisar los proyectos de cooperativas, empresa, unidades de producción social, organizaciones de la comunidad, núcleos y polos de desarrollo endógeno [creando] un fondo de financiamiento, cuyo objetivo específico será consolidar un nuevo modelo económico participativo y solidario que permita que nuevos actores se constituyan en la base fundamental de desarrollo" [según se lee en el portal en Internet del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, en mayo de 2008]. Otro ejemplo es ofrecido por el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines, actualmente dedicado a "financiar al pequeño y mediano productor agrícola planteándose el rol promotor del Estado para el desarrollo de una agricultura sustentable orientada a garantizar la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, para el abastecimiento, la disponibilidad, la accesibilidad y autonomía suficiente y estable de alimentos a escala Nacional".

El Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. es, con mucho, el más significativo del gobierno. Fue creado luego de la modificación de la Ley del Banco Central de julio de 2005, por medio de la cual se establecía la colocación directa y periódica de ingresos petroleros en el fondo y la entrega al Ejecutivo de 6.000 millones de dólares de las reservas internacionales bajo responsabilidad del Banco Central, sin contraprestación en bolívares. Aunque la Ley establecía que dicha transferencia debía hacerse por una única vez, a la fecha el Banco ha entregado 18.500 millones de dólares respondiendo a cuatro solicitudes del Ejecutivo. Desde entonces este fondo habría invertido alrededor de 35.348 millones de dólares en la ejecución de obras de infraestructura, teniendo bajo su responsabilidad la ejecución de 182 proyectos de financiamiento pesado aprobados por el Presidente de la República, de los cuales 37 estarían culminados y 23 se habrían iniciado en el primer trimestre del 2008 [Prensa MPPPD (2008)].

Además, este Fondo ha realizado inversiones financieras, a pesar de que según la Ley de 2005 únicamente debía ocuparse del "financiamiento de proyectos de inversión

en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas". En 2006 habría adquirido 8.000 millones de dólares en notas estructuradas, compuestas de deuda ecuatoriana, argentina y venezolana, conservando 4.000 millones al cierre de 2007. Estas notas, que inicialmente se habrían adquirido para ayudar a gobiernos amigos, fueron luego asignadas discrecionalmente a un grupo de bancos privados, que las habrían pagado en bolívares a la tasa controlada y vendido en dólares en el exterior. Los bancos habrían revendido parte de los dólares en el mercado negro venezolano, logrando una ganancia cambiaria y contribuyendo a estabilizar el tipo de cambio paralelo de modo poco transparente [Vera (2008), Guerra (2008b,c)].

3. Metalurgia

En 1960 fue creada por decreto la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), con el fin de crear un polo industrial aprovechando los recursos de la región, de modo que se garantizase el abastecimiento nacional de electricidad, hierro, acero y aluminio. Correspondió a la CVG hacerse cargo de los yacimientos ferríferos de la región, explotados por empresas extranjeras desde 1950, cuando la industria fue nacionalizada en 1975.

Según CORDIPLAN (1990) la industria del aluminio [Alcasa (1967), Venalum (1973), Bauxiven (1979), Interalúmina (1983) y Carbonorca (1987)] aportaba significativamente a la generación de divisas y el desarrollo industrial, a diferencia de la industria del acero, representada por la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). Ante un escenario optimista de demanda del aluminio, las empresas requerirían de nuevas inversiones en generación de electricidad y deberían expandir su propia capacidad de producción explotando depósitos de bauxita y plantas de alúmina e instalando nuevas plantas productoras de aluminio primario. Con respecto a SIDOR, CORDIPLAN (1990) recomendaba, por el contrario, reducir su tamaño y realizar inversiones que sustituyeran tecnologías obsoletas, eliminaran cuellos de botella en los procesos, redujeran la multiplicidad de productos y mejoraran la gerencia de la empresa. En ambos casos la capacidad del Estado para financiar y administrar las tareas necesarias fue puesta en duda, incorporándose desde 1989 las empresas de la CVG en la lista de las que podrían ser privatizadas total o parcialmente.

La privatización de SIDOR, Fesilven, Alcasa, Venalum, Bauxilum (antiguas Bauxiven e Interalúmina) y Carbonorca no fue aprobada por el Congreso Nacional hasta marzo de 1995. Según Ynaty (1998) para la fecha estas empresas habían acumulado deudas por 2.229 millones de dólares con la banca internacional y la República de Venezuela, haciendo imposible invertir en su renovación tecnológica. Además de perder competitividad internacional, estas empresas habrían detenido sus programas de control ambiental de aguas, suelos y aire y acumulaban pérdidas: en 1995 de Bs. 23 millardos en Alcasa, Bs. 8,9 millardos en Bauxilum y Bs. 12,7 millardos en Venalum, por ejemplo [Rodríguez y Santarelli (1997)].

El proceso de privatización de SIDOR se llevó a cabo desde marzo de 1995 hasta enero de 1998, cuando el gobierno traspasó el 70% de sus acciones al Consorcio Amazonia, con capitales de Argentina, Brasil, México y Venezuela. Del 30% colocó 20% entre los trabajadores de SIDOR y mantuvo 10% para su venta en el mercado de

capitales. El proceso de privatización del sector aluminio comenzó en julio de 1995, con el propósito de proceder a la venta integrada de Alcasa, Venalum, Bauxilum y Carbonorca. Aun cuando en febrero de 1998 el Congreso Nacional aprobó los términos de un contrato de compra-venta, las negociaciones fueron interrumpidas por el siguiente gobierno, así como las de la privatización de Fesilven (productora de ferrosilicio) que habían comenzado en enero de 1997.

La única empresa metalúrgica privatizada volvería al control estatal en junio de 2008. El Presidente de la República anunció la posibilidad de su estatización en mayo de 2007, acusando a la empresa de actuar como un monopolio, favorecer empresas relacionadas y privar a PDVSA de la producción de tubos sin costura, que la petrolera tendría que importar de China [*EFE* (2007)]. Sin embargo, los argumentos expuestos para nacionalizarla un año después fueron otros. Luego de varios meses de infructuosa discusión entre la gerencia y el sindicato de la empresa con respecto al contrato colectivo de los trabajadores, el gobierno anunció la estatización, suscribió del contrato colectivo, aseguró la inamovilidad laboral y anunció la creación de la Corporación Siderúrgica Venezolana, a partir de un convenio entre la corporación y PDVSA. A pesar de haber tenido representantes en la Junta Directiva de la empresa, el gobierno acusó a SIDOR de violar leyes laborales, retirar equipos, evadir obligaciones tributarias y causar daños ambientales. Aun cuando la nueva SIDOR surge en medio de disputas sindicales, sin embargo, el Presidente anunció el nombramiento de una Junta de Transición integrada por un ministro, quien será el presidente de la empresa, un vicepresidente electo por los trabajadores (por un procedimiento desconocido), los ministros del Trabajo e Industrias Ligeras y un general del ejército, actual jefe de la Policía Militar. No conformaría la Junta ni los representantes electos del sindicato ni de los trabajadores, ex trabajadores y jubilados dueños del 20% de acciones previsto al privatizarse la empresa [Páez (2008), Pratt (2008a,b)]

Por otra parte, durante el gobierno del Presidente Chávez el número de empresas de la CVG se incrementó. Actualmente la Corporación cuenta con 16 empresas: CVG Edelca, CVG Alcasa, CVG Alunasa, CVG Alucasa, CVG Cabelum, CVG Tecmin, CVG Ferrocasa, CVG Bauxilum, CVG Conacal, CVG Internacional, CVG Minerven, CVG Carbonorca, CVG Ferrominera, CVG Telecom, CVG Venalum y CVG Proforca, algunas de ellas no involucradas con la industria metalúrgica o eléctrica. El examen de cada una de estas empresas desborda el alcance de este trabajo. Sin embargo, es de interés considerar el caso de Alcasa. Según Pratt (2008c) gracias a un informe oficial de la Junta Directiva se supo que la empresa pasó de tener pérdidas de 80.000 millones de bolívares en 2004 a 470.000 millones en 2007, al mismo tiempo que el precio del aluminio pasaba de 1.700 a 2.800 dólares la tonelada. Aun cuando la empresa no pagaba a Bauxilum ni a Edelca por proveerle el 90% de su materia prima, el número de empleados habría pasado de 2.400 trabajadores en 2004 a 3.240 en 2007 y habría destinado 25.000 millones de bolívares para "trabajos de limpieza de lugares públicos" en la región.

4. Servicios en redes

Al examinar los requerimientos de inversiones públicas al comienzo del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, CORDIPLAN (1990:129) las agrupó en tres áreas: inversión social, infraestructura de apoyo al sector productivo y empresas básicas, haciendo consideraciones explícitas con respecto al desarrollo social y regional y a la

protección ambiental. Según el VIII Plan de la Nación debería reducirse la proporción histórica de recursos destinada a empresas del Estado y permitir "la apertura de amplias oportunidades [a empresas privadas] en los sectores de petróleo, hierro, aluminio y electricidad", de modo que pudiera lograrse "un aumento considerable en la proporción de las inversiones destinadas a proyectos de beneficio social tales como sistemas de agua, cloacas, proyectos de [creación y mantenimiento de espacios físicos para] educación, asistencia médica primaria y vivienda" y la eliminación de "cuellos de botella [que desaniman los sectores con potencial de crecimiento, garantizando] racionalmente la demanda futura de agua, electricidad, energía, [telecomunicaciones, vialidad] y transporte". El gobierno dio inicio en 1989 a un proceso de descentralización, otorgamiento de concesiones y privatización para alcanzar sus metas, en un momento de severas dificultades fiscales y de balanza de pagos. En 2008 buena parte de las medidas habían sido revertidas, argumentando que los sectores involucrados eran "estratégicos". A continuación examinaremos tres de tales casos: los de la provisión de electricidad, agua y telecomunicaciones.

a. Electricidad

Según Padilla (2007a), el 71,9% de la energía generada en 2006 fue producida por EDELCA, el 9,3% por la Electricidad de Caracas, el 9,2% por CADAFE, el 5,4% por ENELVEN y el 4,2% restante por otras empresas y compras locales. De las empresas más destacadas eran públicas EDELCA (Electricidad del Caroní, encargada desde 1963 de la producción hidroeléctrica obtenida de la represa del Guri), CADAFE (Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, primera empresa termoeléctrica pública, creada en 1958) y ENELVEN (Energía Eléctrica de Venezuela, empresa privada fundada en Maracaibo en 1889 con capital extranjero y nacionalizada en 1976). La Electricidad de Caracas, empresa privada fundada en 1895, fue estatizada en junio de 2007.

Es interesante recordar que en 1984 la electricidad para consumo público era generada por trece empresas, seis de ellas públicas. En 1990, como parte de un proceso de reorganización, reestructuración y descentralización, CADAFE creó cinco empresas filiales y el gobierno anunció la intención de privatizar cuatro de sus empresas regionales. Aunque esta decisión quedó sin efecto a partir de 1999, el nuevo gobierno no negó la participación al sector privado en el negocio. En diciembre de 2001 fue aprobada la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico que entre otras cosas creó dos mercados: uno con tarifas reguladas (para clientes residenciales e industrias y comercios medianos o pequeños con una demanda de electricidad menor de 5 MW) y un mercado mayorista de la electricidad, donde generadores, distribuidores, comercializadores especializados y grandes usuarios transarían los bloques de potencia y energía del sistema eléctrico nacional compitiendo libremente entre sí bajo la vigilancia de un ente regulador. La Ley de 2001 se proponía lograr mayor eficiencia, reduciendo el carácter monopólico atribuido a la industria como un todo "mediante la separación de actividades [generación, transmisión, distribución y comercialización], introducción de la competencia, libre acceso a las redes, asegurar la calidad del servicio al menor costo posible, atraer un flujo regular de inversiones por ser un sector de capital intensivo y, desde el punto de vista regulatorio, establecer reglas claras y estables junto a la creación de un regulador con la mayor independencia posible" [CAVEINEL (2004)].

Sin embargo, la Ley nunca fue efectivamente aplicada, y luego de la estatización de la Electricidad de Caracas el Presidente de la República ordenó la reorganización del sector eléctrico. Cuatro años antes la Cámara Venezolana de la Industria Eléctrica indicaba que haber encomendado al Ministerio de Energía y Petróleo las responsabilidades del ente regulador pudo contribuir "a que no se le haya dedicado mayor atención a la construcción de la capacidad regulatoria", requisito indispensable para aplicar la Ley. Además, CAVEINEL (2004) identificaba como "actuales distorsiones del sector eléctrico venezolano [las] elevadas pérdidas, morosidad del sector oficial, cuellos de botella en transmisión, obsolescencia de equipos, insuficiencia de recursos financieros, dispersión institucional y bajos niveles tarifarios", a las que añadía Corrales (2006) deterioro de redes de transporte, transmisión y distribución, reducción de la capacidad de inversión publica, aumento de deudas, pérdida de capacidades gerenciales, injerencia partidista y crecientes pérdidas comerciales por hurto de electricidad y otros problemas.

El Presidente ordenó en julio de 2007 la creación la sociedad anónima Corporación Eléctrica Nacional S.A. (CORPOELEC), adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, "como una empresa estatal encargada de la realización de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de potencia y energía eléctrica [a la cual deberán fusionarse] por absorción a la misma, las Empresas del Estado de capital exclusivamente público y de capital mixto donde el Estado posea mayoría accionaria, dedicadas a [tales] actividades ..., así como aquellas empresas filiales o afiliadas a las mismas [y] todas aquellas empresas privadas ..., que a la fecha de la entrada en vigencia de este Decreto-Ley, se encuentren en proceso de adquisición por parte del Estado venezolano, intervenidas administrativa o judicialmente o, cualesquiera que en un futuro el Estado decida adquirir". En mayo de 2008 el Presidente anunció que la Corporación desarrollaría 42 proyectos estructurantes entre 2008 y 2014 para generar 8.635 megavatios adicionales a los 22.540 megavatios de capacidad actualmente instalada, con una inversión de 10.322 millones de dólares [ABN (2008a)]. Este nuevo monopolio estatal es creado mientras las empresas públicas, que ya disponían del 80% del sector eléctrico, son sometidas a investigaciones por corrupción [Theis (2007),], señaladas por retrasos en la inversión y responsabilizadas por frecuentes apagones en el interior del país y uno que el 29 de abril de 2008 afectó a 15 de los 23 estados del país, durando aproximadamente dos horas y 15 minutos en la capital [Mendez (2008), Rojas (2008d)].

b. Agua

Entre 1943 y 1990 el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), creado entre otras razones para mejorar las condiciones de salud en el campo, construyó y mantuvo grandes sistemas de producción, transporte, tratamiento y distribución de agua potable y (con menos éxito) sistemas de recolección y tratamiento de aguas negras. Sin embargo, la posposición de la inversión requerida para mantener, mejorar y extender el servicio y el ajuste insuficiente de tarifas causaron atrasos tecnológicos y gerenciales, los que detuvieron el avance del INOS.

CORDIPLAN (1990) reconocía la existencia de localidades que sufrían un déficit crónico de atención o estaban amenazadas por el crecimiento de la población, y atribuía a las tarifas subsidiadas e iguales para el agua en todo el país, entre otras cosas, la ubicación de población y actividades económicas sin tener en cuenta la abundancia o

escasez relativa del recurso. Aparte de sugerir la eliminación de subsidios, el gobierno recurrió a la descentralización para intentar resolver algunos de estos problemas. En 1990 se creó C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN) como casa matriz y sucesivamente 10 empresas hidrológicas regionales transitorias que deberían transferirse a gobiernos locales para mejorar tecnología y gerencia, lograr autonomía financiera y operativa y facilitar relaciones intergubernamentales. En 2007, sin embargo, las empresas regionales todavía atendían al 73% de la población.

Entre 1998 y 2007 HIDROVEN (2008) afirma haber incorporado 6 millones de personas al servicio de agua potable, logrando llevar la cobertura de 88,5% a 91,7% entre ambos años (siendo en 2007 de 94% la urbana y 79% la rural). Igualmente se habrían incorporado 7 millones de personas al servicio de recolección de aguas servidas, pasando la cobertura de 62,3% a 82,4% y se habría ampliado la cobertura del servicio de tratamiento de aguas servidas, pasando de 10,3% a 25,9%. Sin embargo, tal como señala Corrales (2006), la cobertura de los servicios es mayor en la región central, especialmente en el Distrito Capital, que en el resto del país, y no está igualmente distribuida en cada territorio debido a la construcción de viviendas en terrenos invadidos sin infraestructura urbana. La nueva ley aprobada para el sector en 2001 no se habría comenzado a cumplir en 2005, ni el plan de inversiones de HIDROVEN formulado en 2002.

Según López (2007:449) uno de los méritos de la política del gobierno en la materia fue la instalación de Mesas Técnicas de Agua y de los Consejos Comunitarios de Agua, espacios de encuentro entre los funcionarios locales y técnicos de HIDROVEN y representantes organizados de las comunidades pobres de las ciudades, con el fin de intercambiar información sobre "si el agua llegó dentro del cronograma previsto, cuánto tiempo duró y si se detectaron fugas u otros problemas" y sobre cuáles obras deben llevarse a cabo, con participación de la comunidad y financiamiento directo del gobierno. Las Mesas Técnicas de Agua, de las que se cuentan 2.700 en 2.007, habrían sido experiencias bien evaluadas por los participantes entrevistados, a pesar de las dificultades que supone su carácter no remunerado, la inseguridad en las zonas de reunión de los miembros y la discontinuidad en los planes debida a cambios en los funcionarios relacionados.

c. Telecomunicaciones

La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) fue constituida mediante un proceso de nacionalización y conexión de empresas privadas telefónicas regionales, ocurrido entre 1950 y 1973. Según Padilla (2007b), en 1990 la CANTV satisfacía el 45,5% de la demanda total, mantenía 7,2 líneas por cada 100 habitantes y sufría de atraso tecnológico, demandas salariales, excesivo número de empleados y endeudamiento. En estas condiciones el gobierno privatizó en 1991 el 40% de la empresa, adquirida principalmente por capital extranjero. El convenio contemplaba una concesión por 35 años, prorrogable por 20 años adicionales, permitiendo el servicio de telefonía básica bajo concurrencia limitada por 9 años para facilitar a los compradores acumular fondos requeridos para extender el servicio. Para el resto de los posibles servicios se autorizó libre competencia. En 1991 y 1992 también se privatizaron las bandas A y B de telefonía móvil, adquiridas por Telcel y Movilnet-CANTV, añadiéndose posteriormente otras empresas. En 1996 se privatizó el resto de la

CANTV, permitiendo la compra a pequeños ahorristas de acciones negociables en la Bolsa de Valores de Caracas (y posteriormente de Nueva York).

Desde 1991 estas empresas son supervisadas por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que actualmente regula los servicios de telefonía fija local y rural, telefonía pública, telefonía móvil, largas distancias nacional e internacional, internet, difusión por suscripción, centros de acceso a telecomunicaciones y radiomensajes, entre otros. Según Boccanegra (2008), CONATEL dictó en abril de 2004 una providencia administrativa en la cual se establecen 22 indicadores para evaluar cinco categorías de parámetros de calidad: la accesibilidad del servicio (tiempo promedio para la adquisición del servicio), la retenibilidad (número de averías y tiempo promedio de reparación), la calidad de funcionamiento de la red (porcentaje de llamadas completadas y tiempo en el que se obtiene el tono de discar), servicio por operadoras (tiempo de espera y llamadas contestadas) y facturación (reclamos y tiempo promedio de facturación). A pesar del cumplimiento de las exigencias de CONATEL, la CANTV fue estatizada nuevamente en mayo de 2007 acatando una orden presidencial.

Según el Presidente de la República las primeras medidas "de carácter socialista" de la nueva CANTV serían reducir 20% las tarifas de los teléfonos móviles, 20% las correspondientes a llamadas de la red fija a la móvil y de 10% y 15% para los servicios local y de larga distancia nacional en las "zonas más deprimidas". También anunció la instalación de 1,2 millones de líneas fijas y la incorporación de 2 millones de nuevos clientes para la telefonía móvil, con lo que los totales nacionales alcanzarían 4 y 19,5 millones respectivamente [*Talcual* (2007)]. Posteriormente le asignó nuevas responsabilidades. De los 1.044.000 millones de bolívares que la empresa habría logrado en utilidades en 2007, el Presidente ordenó transferir 300.000 millones de bolívares a la Misión Sucre, cuyo objetivo es garantizar el acceso a la educación universitaria a los bachilleres excluidos del sistema de educación formal [CANTV (2008)].

Sin embargo, en el cuarto trimestre de 2007 las utilidades netas habrían caído 52% con relación al trimestre inmediatamente anterior y 57,4% con relación al mismo periodo de 2006 y mientras sus ingresos totales aumentaban 22,4% en el año, sus gastos crecieron 31,3%. El incremento de los gastos operativos tendría "relación directa con la creación de una gerencia de transición al socialismo ... que se [habría] convertido en una especie de departamento de Recursos Humanos [encargado] de la contratación de personal fijo con excelentes remuneraciones en detrimento de miles de contratados que esperan por una oportunidad para convertirse en nómina oficial de la CANTV" [Peña (2007, 2008)].

5. Alimentación

Al comenzar el gobierno del Presidente Chávez existía una empresa pública denominada Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), "dedicada a la comercialización de productos alimenticios de la Cesta Básica y prestación de servicios de las cadenas agroproductivas y agroalimentarias", creada en 1989, y un Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), creado en 1996 "con el objeto de establecer un subsidio directo a los precios de venta al público de productos agrícolas considerados estratégicos por su contenido proteico y calórico, destinados al consumo de los estratos de mayor pobreza de los diferentes estados y municipios del país"

[D'Elia (2006:45)]. Los presidentes de ambas organizaciones formaron parte de una Comisión Presidencial de Asistencia Alimentaría Popular creada en agosto de 2000 para atender a la población más vulnerable. La Comisión, presidida por el Ministro de la Defensa e integrada también por la viceministro de Salud, el Jefe del Servicio de Alimentación del Ejército, el Director General de Defensa Civil y un diácono de la Iglesia católica dio inicio al programa de "megamercados" en las grandes ciudades destinado a la venta a precios relativamente bajos de alimentos básicos a los más pobres.

A principios de 2003, luego del paro petrolero, el Presidente anunció un control de precios y la creación de una nueva empresa: Mercado de Alimentos (MERCAL C.A.) con el fin de encargarse de la comercialización y mercadeo de productos de primera necesidad al mayor y al detal en puntos de venta fijos o ambulantes (incluidos los "megamercados"). Con esto el gobierno enfrentaría las causas que atribuía al desabastecimiento y a la inflación: acaparamiento, especulación, competencia desleal, monopolios y poca disposición privada para producir alimentos de la cesta básica. Esta empresa, centro de la Misión Mercal, fue adscrita junto con CASA y PROAL, entre otras organizaciones, al Ministerio de Alimentación creado en 2004.

Aun cuando el número de establecimientos vinculados a Mercal habrían pasado de 1.600 a 15.700 entre 2004 y 2005, Patruyo (2008) refiere que desde 2005 se presentaron fallas importantes en capacidad de almacenamiento y distribución y fugas de alimentos hacia comercios privados, vendedores informales y contrabandistas. Las debilidades del programa se hacen evidentes al considerar ciertos indicadores publicados por D'Elia y Cabezas (2008): la cobertura de la Misión, que habría alcanzado en 2006 al 53,6% de la población, habría retrocedido a 46% en 2007. De los 300 centros de acopio planificados en 2003 se habría construido el 38% en 2007. Dicho año el 20% de los establecimientos se habría retirado de la red debido al desabastecimiento y el escaso margen de ganancia.

A principios de 2007 el gobierno anunció la Misión Alimentación para la seguridad alimentaria, con un fondo propio que le daba cierta autonomía con respecto al Ministerio de Alimentación. También anunció la creación de una nueva empresa: Producción y Distribución Venezolana de Alimentos (PDVAL) y el ajuste de algunos precios controlados. Esta empresa, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo a través de PDVSA, se encargaría "vender los productos alimenticios a los precios ... estipulados en gacetas oficiales" mientras Mercal se ocupa de "satisfacer las necesidades de un sector del país que requiere subsidio" [ABN (2008b)].

Es de resaltar que la política de alimentación del gobierno no pudo compensar los desajustes que la expansión fiscal y la campaña presidencial por el cambio constitucional pudieron crear. Aunque el Ministerio de Finanzas estimaba en un 12% la tasa de inflación interanual [Armas (2007)], en 2007 fue de 22,5%, siendo en alimentos y bebidas no alcohólicas superior al 30%. Por otro lado, aun cuando el gobierno quiso evitar el desabastecimiento aprobando una severa Ley contra la especulación y el acaparamiento, este alcanzó aun a Mercal, cuyas ventas (según informa el portal de Mercal en mayo de 2008) cayeron un 53% en 2006 "debido al incumplimiento presentado por las empresas importadoras" que suministraron el 70% de los bienes que comercializó.

En 2008 el Presidente avanzó una nueva estrategia. En marzo su gobierno procedió a nacionalizar el 70% de la capacidad instalada en Venezuela en frigoríficos, instalaciones y transporte en frío, así como la empresa Lácteos Los Andes, a la que se atribuye una capacidad instalada de procesamiento del 30% de la producción nacional de leche, incluyendo transporte y refrigeración [ABN (2008c)]. En abril el Presidente amenazó directamente a Empresas Polar con la nacionalización. Este grupo privado, que comenzó como una fábrica de cerveza en 1941, es en 2008 la mayor corporación de bebidas y alimentos del país, con 30 plantas industriales, 29.000 trabajadores, 180.000 empleos indirectos y más de 150.000 puntos de ventas. A principios de 2008 el grupo ha denunciado decomiso arbitrario 500 toneladas de alimentos y hostigamiento de la oficina de recaudación de impuestos [Bozo (2008)]. Entre abril y junio de 2008 el Instituto Nacional de Tierras (INTI) ha llevado adelante procedimientos de "rescate" de tierras en manos privadas, argumentando que los "presuntos" propietarios habrían causado "grandes problemas alimentarios, ambientales, urbanísticos y de salud", que se resolverían llevando a cabo proyectos agrícolas de carácter socialista [INTI (2008)]. Ya en 2005 el Presidente de la República había promovido la expropiación de instalaciones de Empresas Polar y de la hacienda "La Marqueseña".

II. Política social y servicios públicos

1. Educación

Según el MPPE (2007:12), en 1999 la denominada Constituyente Educativa revisó las políticas educativas vinculadas con una reforma curricular propuesta en 1997, concluyendo que "la misma fortaleció los valores propios del sistema capitalista: el individualismo, el egoísmo, la intolerancia, el consumismo y la competencia feroz. A su vez, promovió la privatización de la educación, con el consecuente aumento de los niveles de exclusión social; desconoció el derecho a la educación de los pueblos indígenas y las comunidades en condiciones vulnerables; al mismo tiempo que se evidenció un currículo no contextualizado, signado por el paradigma cognitivista que favoreció la fragmentación del conocimiento". Para "asegurar la inclusión, permanencia, prosecución y culminación de los estudios en todos los niveles educativos [...] se generaron dos grandes estrategias: los proyectos bandera (Simoncitos, Escuelas Bolivarianas, Liceos Bolivarianos, Escuelas Técnicas Robinsonianas, y Educación Intercultural Bilingüe) y las Misiones, como medio para garantizar la inclusión de todos los grupos sociales".

En 2004 el Presidente distinguía las "nacientes Escuelas Bolivarianas no sólo ... por sus nuevas instalaciones, sino por el pensum de estudio, los maestros que reciben una educación particular y la participación comunitaria, construyendo entre todos una nueva institución educativa que se convierte en el 'epicentro del nacimiento de núcleos endógenos sociales'" [MINCI (2004)]. Para entonces 700 mil estudiantes de las escuelas bolivarianas estarían asignados a 3.556 instituciones operativas en todo el país, se habrían edificado 100 centros de educación inicial para el proyecto Simoncito y 113 aulas nuevas para la educación preescolar. También se habría iniciado la reactivación y modernización de 73 escuelas técnicas y se habría aprobado la ejecución de los Liceos Bolivarianos.

Sin embargo, detectar y evaluar las políticas públicas aplicadas desde entonces en materia educativa no es fácil. Por una parte, por la desconfianza que ha generado en

padres, maestros y profesores universitarios el contenido de la "educación particular" que impartiría el nuevo sistema, y cuyo objetivo, según el MPD (2007), es construir un "hombre nuevo" con una "nueva ética socialista bolivariana". Esta desconfianza se ha manifestado en las protestas de 2001 en contra del decreto 1.011 sobre supervisores itinerantes de las escuelas [Regnault (2002)] y en contra el cambio del currículo escolar en 2008 [Carvajal (2008)]. También ha generado tensiones la toma de decisiones unilaterales por parte del gobierno, como la de eliminar los mecanismos de admisión propios de las universidades autónomas, medida rechazada por sus rectores [Méndez (2008)].

Por otra parte, la evaluación es dificultada por "la dispersión y deficiente organicidad de la información oficial, los sucesivos anuncios hechos por voceros gubernamentales muchas veces más en forma propagandística que de estructuración de políticas públicas, que además cambiaban según variaban las personas en los cargos; el anuncio de medidas que luego eran negadas, o revertidas por la participación cívica de la sociedad; la forma diferente de presentar datos en las memorias en cuenta ... [y] las dificultades para obtener documentación más allá de lo verbal" [Provea (2007:99-100)].

Con respecto a la cobertura del sistema en general de detectan avances. El año escolar 2005-2006 el 15,3% de la matrícula de las dependencias oficiales se dedicaba al preescolar (nivel I), el 75,6% a la educación básica (nivel II) y el 9% a la media, diversificada y profesional (nivel III). Estas cifras reflejan la disminución de la proporción dedicada a la educación básica, que era de 80,6% en 1996-1997, en beneficio de la preescolar (13,7%) y la media, diversificada y profesional (5,6%). Es de resaltar que durante el período más del 80% de la cobertura nacional en educación preescolar y básica fue aportada por el sector público. Su participación se incrementó en educación media, diversificada y profesional, pasando de 65% en 1996-1997 a 72% en 2005-2006, y se redujo en educación superior (nivel IV), pasando de 65% a 58%. La tasa neta de escolaridad entre ambos años se incrementó en los niveles de educación I, II y III, pasando de 40,8%, 83,2% y 20,9% a 54,6%, 91,9% y 33,3% respectivamente. Del mismo modo, la tasa bruta de escolaridad en educación superior pasó de 22% a 30,2%. Con respecto a las tasas de deserción, se registra una reducción de 5,9% a 3,9% en el nivel II y de 15% a 10,5% en el nivel III. Del mismo modo, las tasas de repitencia se reducen en ambos niveles, pasando de 10,3% a 6,8% en el nivel II y de 4,7% a 3% en el nivel III [SISOV (2008)].

A pesar de la mejoría en estos indicadores, Regnault (2007) identifica algunas debilidades. Por un lado, el 21% de los maestros no había obtenido un título profesional en educación en 2006. Por otro, la matrícula de primer grado (de nueve en la educación básica) se habría reducido de 666.205 niños en 2000-2001 a 623.351 niños en 2005-2006, a pesar del incremento en la población entre 5 y 9 años. Ello podría deberse a mejoras en la medición, aunque esto no ha sido probado. Por otra parte, es posible identificar un empeoramiento de las tasas de deserción y repitencia en el séptimo grado con respecto al resto de los grados, problema que se presenta desde hace al menos 10 años. Además, aunque en 2002-2003 se estimaba un total de 6.245.577 personas en los niveles I a III y 451.979 en educación de adultos, según el Censo de 2001 se contaban cerca de 1.500.000 de analfabetas.

Con asistencia de 74 técnicos cubanos y la participación de 50.000 voluntarios, principalmente militares, comenzó el Programa de Alfabetización llamado Misión

Robinson en junio de 2003. A pesar de las dudas expresadas por Ortega *et al* (2006), la UNESCO atribuyó a la Misión haber logrado erradicar del analfabetismo en el país. Para permitir a los beneficiarios la rápida culminación de los niveles II y III fueron definidas las Misiones Robinson II y Ribas. La continuación de estudios para los bachilleres sin cupo en las universidades existentes sería ofrecida en nuevas universidades y aldeas universitarias creadas en el marco de la Misión Sucre, en carreras diseñadas para generar trabajo en las propias comunidades. Según Patruyo (2008) y D'Elia y Cabezas (2008) la deserción de los participantes a pesar de contar con una beca (menor al salario mínimo), la migración a otras Misiones con becas mayores, la ausencia de mecanismos de evaluación, la insuficiente preparación de los facilitadores, el incumplimiento de períodos académicos, inasistencias de facilitadotes y estudiantes, la falta de material didáctico y las malas condiciones de equipos e instalaciones explican en parte el declive de estos programas.

2. Salud

Ocho años después de aprobada la Constitución de 1999, que consagra la salud como "derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida", no se había aprobado el marco regulatorio correspondiente ni designado una autoridad responsable de las políticas a nivel nacional. Según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007:6) en Venezuela "existen varios sistemas sanitarios separados, sin comunicación ni coordinación funcional y territorial entre ellos". El sistema tradicional público, después de logros indiscutibles en el aumento de la esperanza de vida y la erradicación de enfermedades infectocontagiosas, ya tenía dificultades a principios de los 80. Según Galli y García (1982) el mayor énfasis en servicios curativos que en los preventivos, la inadecuada distribución profesional y geográfica de los recursos y las rigideces administrativas atentaban contra la eficiencia y eficacia del sistema. CORDIPLAN (1990) reconocía graves restricciones adicionales: la deficiencia en la red de ambulatorios, el deterioro de la planta física de los hospitales, la insuficiente capacidad gerencial y la dificultad de acordar con los gremios mejoras no salariales del sistema de salud, al tiempo que surgían nuevas enfermedades asociadas con la pobreza y la desnutrición. A esto se sumaban las restricciones burocráticas vinculadas con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que a pesar de intentos realizados en 1966, 1976 y 1987 no pudo colocarse a la cabeza de un sistema nacional único de salud. Aunque desde 1989 la descentralización política y administrativa era política de Estado, no fue sino hasta 1994 y 1995 que cuatro de los estados 23 estados del país solicitaron la transferencia de competencias en salud y apoyo de multilaterales. Según Mascareño (2000), sin embargo, a pesar de la transferencia de pasivos laborales y potenciales conflictos, en tres años las gobernaciones de estos estados lograron reducir la mortalidad infantil, mejorar las redes ambulatorias, regularizar jornadas de inmunización y desarrollar campañas de medicina preventiva.

El gobierno que comenzó en 1999 optó por crear un Ministerio de Salud y Desarrollo Social uniendo al Ministerio de Sanidad el Ministerio de la Familia, el Instituto Nacional de Nutrición y otros entes, argumentando que consolidar los servicios públicos en pocas instituciones mejoraría su eficacia. Sin embargo, al decir de Díaz (2006), "el recién nacido MSDS devino en una enorme institución compuesta de pedazos incoherentes, cuyo efecto más inmediato fue el aumento del gasto corriente, mientras que en salud no ocurría nada". Esta situación vendría a complicarse con la

Misión Barrio Adentro, "una red paralela, sin rendición de cuentas a las autoridades regionales y nacionales de salud. En estas condiciones, es claro que el control administrativo y el seguimiento de las actividades de salud se hizo cada vez menos eficaz y más complicado". Sin embargo vale decir que, según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007:6), "la forma como se ha venido implementando, la gran cantidad de recursos invertidos y su continuidad en el tiempo parecen indicar que la misión tiene como fin sustituir el sistema sanitario público tradicional y no el de integrarse a éste [permitiendo anticipar] la constitución de un sistema sanitario público centralizado y organizado de acuerdo con la estructura de la Misión Barrio Adentro".

La Misión Barrio Adentro comenzó en marzo de 2003 con la asistencia de médicos y organizadores cubanos como un plan de atención médica gratuita dirigido a las zonas pobres de la ciudad de Caracas. Aun cuando coincidía con una propuesta del MSDS para crear "un nuevo modelo de atención primaria [distinto al ofrecido por los ambulatorios tradicionales] basado en la estrategia integral de promoción de la salud y participación comunitaria que serviría de piso para la edificación del nuevo Sistema Público de Salud" [D'Elia (2006:20)], el Presidente de la República optó por ampliar el Plan Barrio Adentro a nivel nacional, quedando claro "desde el inicio del Plan y con la creación de [una] Comisión Presidencial, que el MSDS no permanecería vinculado a las acciones de este Plan" [D'Elia (2006:28)].

Sin embargo, al convertirse en un Plan nacional el MSDS intentó establecer en 2004 una estrategia de coordinación, apoyo y evaluación de la Misión Barrio Adentro por medio de la Coordinación Nacional de Atención Primaria y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial. Entonces propone un Sistema Público de Salud constituido por Consultorios Populares (primer nivel de atención primaria), Clínicas Populares (segundo nivel de atención especializada) y Hospitales del Pueblo (tercer nivel de atención hospitalaria). En los tres casos se hacía necesaria la construcción de nuevas edificaciones y la recuperación de las ya existentes (como ambulatorios y hospitales públicos pertenecientes al MSDS, Gobernaciones y el IVSS), además de la coordinación del trabajo de los profesionales cubanos y venezolanos. Al no cumplirse los objetivos el Presidente anunció en junio de 2005 la Misión Barrio Adentro II, "dirigida a la construcción y equipamiento de 600 centros diagnósticos y de rehabilitación a través del ministerio de Vivienda y Hábitat, con apoyo de personal médico cubano y equipamiento procedente de Cuba, para fortalecer el segundo nivel de atención del nuevo sistema de salud" y en agosto de 2005 la Misión Barrio Adentro III, que consistiría "en la recuperación y modernización de los 299 hospitales públicos existentes en el país, más la creación de nuevos centros hospitalarios en varios estados del país, entre los que destacan dos centros de cardiología infantil, con recursos de las reservas internacionales colocadas en el nuevo Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)" [D'Elia (2006:35)]. En 2006 el Presidente anunció Barrio Adentro IV, cuyo objetivo sería la construcción de 15 nuevos hospitales especializados para el 2010.

Según D'Elia (2006) y Patruyo (2008), los primeros dos años de la Misión tuvieron dificultades vinculadas con el retraso en la construcción de nuevas edificaciones, el solapamiento de funciones del MSDS con las de nuevas organizaciones creadas para administrar la Misión, dificultades para monitorear el desempeño del personal cubano (rechazado por la Federación Médica Venezolana) y débiles programas de formación del personal venezolano sustituto. Patruyo (2008:43) afirma que en 2007

de los 8.500 puntos de atención que conformaron la red en 2004 y 2005, muchos de ellos instalados provisionalmente en casas habilitadas dentro de las comunidades, "sólo 2.700 fueron sustituidos con instalaciones propias [y] 3 de cada 10 puntos de consulta han cerrado porque los dueños necesitan el lugar y porque los médicos cubanos vuelven a Cuba o son enviados a otros países".

La gestión de los recursos también ha sido conflictiva. Desde septiembre de 2003 hasta marzo de 2006 los recursos, provenientes en más de un 75% de presupuestos extraordinarios, fueron administrados por la Asociación Civil Barrio Adentro, lo que le permitía llegar a acuerdos con instituciones y autoridades regionales sin consultar al MSDS. La Misión recibió gracias al presupuesto extraordinario un monto equivalente al 25% del presupuesto ordinario asignado al MSDS, cuya contribución al financiamiento de la misma pasó de 17,2% a 4,7% de su presupuesto total de 2004 a 2006 [Patruyo (2008)]. Sin embargo, el MSDS logró mayor control sobre la administración de estos recursos con la creación de la Fundación Barrio Adentro. Los anuncios hechos por las nuevas autoridades con respecto a su funcionamiento sugieren otros problemas: según Partruyo (2008:58), implican "un mecanismo [paralelo al previsto constitucionalmente] de centralización de la mayor parte de los recursos destinados al sector, los cuales [serían] asignados atendiendo 'el nivel de colaboración' de las gobernaciones y alcaldías". Tal como ha sido confirmado por el Presidente de la República [*ABN* (2007a)], el proyecto de ley del Sistema Nacional Público de Salud en preparación daría fin a la descentralización de la salud, a pesar del mandato explícito de la Constitución de 1999 con respecto a la creación y gestión por parte del Estado de "un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad".

Al momento, según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007), sólo se cuenta con un tercio de los ambulatorios de atención primaria y especializada necesarios en el país mientras los hospitales públicos sufren la pérdida de personal especializado, calidad inadecuada de algunos de insumos y equipos, limitaciones de espacio, horarios de atención restrictivos y largos tiempos de espera. El Observatorio sostiene que el gasto público *per cápita* en salud (122 dólares) es uno de los más bajos del mundo, y que para cumplir con el objetivo de universalidad el gobierno debería destinar 7% del PIB a lograrlo y no 2%, como hacía en 2006. En este contexto el gasto privado en salud es 3% del PIB, proporción que podría reducirse dependiendo de la política de regulación de los precios de los servicios de las clínicas privadas, calificadas por el Presidente "como centros de mercantilización de la medicina y una degeneración de la profesión del médico" [*ABN* (2007a)].

3. Seguridad social

Según Provea (2007:177), al comienzo de su segunda Presidencia Rafael Caldera (1994-1998) atribuía la crisis de la seguridad social en Venezuela no solo a la "crisis general, la devaluación del bolívar y la inflación, sino también [a] los vicios del clientelismo, el partidismo ineficiente y la corrupción", que podrían ser corregidos si el Estado se convertía en "actor relevante en la institucionalización del mercado de trabajo, preocupándose activamente por el aumento de la productividad, y [asumiendo] la obligante responsabilidad que le corresponde en la reforma a fondo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y de todo el sistema de seguridad social

[promoviendo] el mayor consenso social posible". Sin embargo, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral aprobada al terminar su gobierno tuvo entre sus críticos a Provea, la Federación Médica Venezolana y la Asociación de Abogados Laboralistas, quienes rechazaron su "clara orientación privatizadora y restrictiva de los derechos de las personas beneficiarias del régimen del Seguro Social". Según los críticos, al proponerse "crear un sistema pensional fundado en cuentas o fondos de capitalización individual administrados por el sector privado (fondo de pensiones) y transformar al IVSS en un organismo financiero y por lo tanto no oferente de servicios o prestaciones", la Ley eliminaba el carácter de derecho exigible a la seguridad social, convirtiéndola en una mercancía y eximiendo al Estado de obligaciones, de modo que no se garantizaría "protección eficaz a un setenta por ciento de la población venezolana que se encuentra en pobreza crítica".

Por Ley Habilitante el Presidente Chávez modificó en 2001 el artículo de la Ley que ordenaba la liquidación del IVSS, paralizándola. Una nueva Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2002. Atendiendo a un postulado de la Constitución de 1999, en ella se considera la seguridad social "como un servicio público de carácter no lucrativo" y un derecho humano fundamental e irrenunciable de todos los venezolanos y extranjeros residenciados legalmente en el territorio de la República, independiente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos o renta, conforme al principio de progresividad. La Ley permite, además, la afiliación voluntaria a planes complementarios de vejez, sean estos privados, públicos o mixtos.

El retraso en la aprobación de leyes relacionadas ha incidido negativamente en la implementación adecuada y eficiente del sistema, según Provea (2007). De los seis subsistemas o Regímenes prestacionales definidos por la Ley la Asamblea Nacional aprobó en 2005 las leyes de cuatro, a saber las del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Régimen Prestacional de Empleo y del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. Hasta la fecha no han sido aprobadas las leyes del Régimen Prestacional de Salud y del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, esta última necesaria para ordenar la protección de amas de casa, domésticas, trabajadores del sector informal de la economía y miembros de cooperativas, derivada del texto constitucional.

Según Provea (2007:199), el reforzamiento del IVSS ha implicado una mejora, aunque aun insuficiente, de los indicadores de cobertura del sistema de seguridad social a partir de 1999. Sin embargo, los niveles de inclusión de la población continuarían siendo bajos: en 2005 sólo el 30,6% de la Población Económicamente Activa y el 13,9% de la población total estarían asegurados en el IVSS, el 27,3% de los mayores de 60 años tendría pensiones por vejez en 2004 y el 34% de la población estaría cubierto por el Fondo de Asistencia Médica, habiéndose constatado el "deterioro de la calidad de los servicios y bajos niveles de rendimiento ... que se traduce en la existencia de largas colas de espera, gran cantidad de pacientes atendidos por vía de las emergencias, falta de insumos médicos, ausencias y falta de personal".

Aun cuando reconoce la duplicación de los fondos destinados al sistema de seguridad social entre 1997 y 2005, el aumento del gasto en seguridad social de 1,5% a 3,0% del PIB y de 15,7% a 26,05% del gasto social en el mismo período, Provea

(2007:1999) destaca la reducción del gasto *per cápita* en seguridad social de 108,78 dólares en 1997 a 53,13 dólares en el 2005.

4. Seguridad ciudadana y justicia

Según reseña Provea (2007:330), "8 de cada 10 personas consideran que la seguridad personal es el problema más relevante en Venezuela, seguido del desempleo (42%), y en tercera posición el costo de la vida (16%)". Tal situación es ilustrada por el número de homicidios, que habría pasado de 4.550 en 1998 a 13.200 en 2007 [Aguiar (2008)]. La acción del gobierno desde 1999 ha sido afectada por la discontinuidad impuesta por los cambios en el Ministerio de Interior y Justicia: 9 nombramientos en nueve años, con la consecuente interrupción de los planes de los predecesores e inicio de nuevos programas. Algunas de las medidas que han llevado adelante (como los "operativos", la instalación de alcabalas móviles o la mayor vigilancia confiada a cámaras de alta tecnología en algunos municipios) no han tenido buenos resultados debido a "su carácter reactivo, de corto plazo, intermitente, escasa y/o nulamente articulado en una propuesta integral por lo que prevalecen visiones fragmentadas, sesgadas y particulares que resultan en una muy precaria eficacia (a la fecha las cifras de criminalidad y delincuencia reportan claramente que no se ha logrado el objetivo de contener, mucho menos reducir, los niveles de violencia criminal en el país) y eficacia con la correlativa dispersión de esfuerzos y recursos (humanos y materiales)" [Provea (2007:346)].

Entre otros, dos componentes de la mayor importancia deben tenerse en cuenta: la actividad policial y la judicial. Con respecto a la policial destaca la creación en abril de 2006 de la Comisión Nacional de Reforma Policial (Conarepol) con el objetivo general de construir "a través de un proceso de diagnóstico y consulta amplio y participativo, de un nuevo modelo de policía". De este diagnóstico Provea (2007:348-349) destaca que el número de policías por persona en Venezuela es equivalente al recomendado por la ONU, pero que se encuentra inadecuadamente repartido en custodia de instalaciones públicas, protección de funcionarios, vigilancia de embajadas y funciones administrativas por encima de las operativas. Por otro lado, aun cuando contaba 452,65 por cien mil habitantes en 127 cuerpos de seguridad nacionales, estadales y municipales, "otros datos relevantes respecto a la formación y condiciones de los funcionarios policiales apuntan a un débil sistema de previsión social, deficiencias importantes en el sistema formativo de los funcionarios, comenzando por la carencia de un modelo o diseño curricular mínimo compartido por lo que proliferan diversos abordajes de formación escasamente articulados; inexistencia de manuales operativos y de procedimiento aumentando la posibilidad de una actuación discrecional por parte de los agentes policiales, lo cual se ve aun más facilitado por el déficit de mecanismos de control y sanción de la actuación policial" [Provea (2007:350-351)].

En abril y mayo de 2008 fueron aprobadas dos leyes de importancia en la materia: la ley de Policía Nacional y la ley de Inteligencia y Contrainteligencia. Ambas leyes han sido objetadas por desconocer mandatos constitucionales y ser regresivas en materia de derechos humanos [Aguiar (2008), Asociación Civil Control Ciudadano (2008)]. Téngase en cuenta que según el Ministro del Interior y Justicia la policía debe ser "bolivariana, revolucionaria, insurgente y subversiva, revolución es eso, cambiar, ... tenemos que ser insurgentes e insurgir contra las estructuras cuarta republicanas y

capitalistas. Tenemos que ser subversivos, cambiar ese orden, y poner un nuevo orden socialista, humanista, de unión con nuestros pueblos" [Unión Radio (2008)].

Con respecto a la provisión de justicia, aun cuando el Poder Judicial y el Ministerio Público han tenido un presupuesto de más de 2% del PIB durante 7 años (alcanzando 3% en 2007), según Provea (2007:272) "ello no ha garantizado la prestación de un mejor servicio de administración de justicia". Por una parte, debido a la subordinación del Tribunal Supremo de Justicia, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo frente a las exigencias del Poder Ejecutivo (y ocasionalmente el Legislativo), ilustrada con casos de inhabilitación política y prisión de opositores, expropiación de equipos de Radio Caracas Televisión y no apertura de investigaciones con respecto a casos de corrupción vinculados con PDVSA y de discriminación política entre los empleados del sector público, reseñados por medios de comunicación social.

Por otro lado, Provea (2007) resume algunos indicadores que dan cuenta del incumplimiento de las tareas asignadas al Sistema de Administración de Justicia. En primer lugar, Provea (2007:274-275) calcula en 50,5% la proporción de jueces provisionales, es decir, no elegidos por medio de los concursos de oposición establecidos en la Constitución de 1999. La titularidad de estos jueces, sin embargo, no se otorga por la vía constitucional, sino por la aprobación de un Programa Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad a jueces (PET), "el cual tiene como propósito consolidar los conocimientos jurídicos del juez no titular". En segundo lugar, aun cuando "el sistema de justicia venezolano, carece de un ente que registre, sistematice y mida el retardo procesal de manera rigurosa y sistemática", Provea (2007:275) expone la insuficiencia en el número de jueces, defensores públicos y fiscales necesarios para garantizar el acceso de los venezolanos a la justicia. Una solución anunciada por el Tribunal Supremo de Justicia fue crear tribunales móviles en dos autobuses, lo que según Provea (2007:279) puede ser inconveniente al no haberse definido "de qué clase de jueces se trata, ya que no sustituirán a los jueces de paz, pero decidirán en base a la equidad y no al derecho, lo cual podría introducir una confusión y un limbo jurídico que perjudique a las poblaciones beneficiadas".

Por último, debe tenerse en cuenta la terrible situación de las cárceles venezolanas. Según el Observatorio Venezolano de Prisiones (2008) en 2007 498 personas fallecieron en la cárcel y 1023 fueron heridas, sobre una población de 21.201 personas de las cuales el 58% aun estaba siendo procesado. Aun sin hacer una detallada relación de la violación de los derechos humanos de los detenidos, baste mencionar que desde el año 2000 hasta el 2007 el número de muertes en las cárceles ha sumado 2.852. En Colombia, con una población de más de 70.000 reclusos, el número de muertes durante el mismo período fue de 494 personas.

5. Empleo

En el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, el MPD (2001) aborda cuatro tareas para resolver el problema del desempleo: reducir la volatilidad económica (de modo que puedan desarrollarse actividades privadas generadoras de empleo, entre ellas las pequeñas y medianas empresas), proteger el empleo nacional de la competencia internacional, apoyar el fortalecimiento de las empresas de la economía social (empresas familiares, cooperativas, asociaciones comunitarias para el trabajo, donde "se produce, se acumula y se distribuye con

solidaridad" [MPD (2001:19)]) y ofrecer incentivos para estimular la desconcentración territorial en el país. Sin embargo, la tasa de desempleo pasó de 12,8% a 16,8% entre 2000 y 2002, y más de la mitad de la población empleada lo estuvo en el sector informal entre 1999 y 2003, con excepción de 2001.

En enero de 2004, según cita D'Elia (2006:57), el Presidente anunció la Misión Vuelvan Caras como "una línea estratégica de [capacitación técnica en agricultura, infraestructura, pequeña y mediana industria, turismo, etc. e] incorporación de la mano de obra [en] proyectos de desarrollo integral, de desarrollo socioeconómico que incluye el área petrolera, la petroquímica, el plástico", a cargo del Ministerio del Trabajo y con participación del ministerio de Producción y Comercio, el Ejército y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Sin embargo, el programa luego pasó de ser un plan de empleo a ser "la avanzada en el proceso de constitución de un nuevo modelo de desarrollo endógeno" orientado a la creación de cooperativas, microempresas y actividades de cogestión formadas por los más pobres más que a la formación de trabajadores asalariados [D'Elia (2006:59)].

Puesto que los Ministerios involucrados y el INCE no lograron coordinarse fue creado en septiembre de 2004 el Ministerio de Economía Popular (hoy Comunal) para centralizar capacitación y financiamiento de cooperativas y ocuparse de "la rectoría de las políticas vinculadas con la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo endógeno", adscribiéndole entre otros entes la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP) y el Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (INAPYME).

Los componentes del nuevo modelo fueron redefinidos varias veces durante sus primeros dos años, reconociéndose debilidades del sistema de cooperativas con respecto a gestión administrativa, supervisión e integración con las comunidades, que permitían que las cooperativas funcionaran como empresas privadas con menores obligaciones laborables. Sin embargo, la esencia del modelo es compartida por el Modelo Productivo Socialista expuesto en las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* y propuesto en el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente en 2007. Ello se hace evidente al examinar las premisas sobre las cuales el nuevo tejido productivo debía sustentarse, según cita D'Elia (2006:63-64): nuevos valores que privilegien la satisfacción de necesidades colectivas sobre el afán de lucro, alianzas estratégicas entre empresas del Estado y un Bloque Social Revolucionario "integrado por trabajadores: campesinos pobres, medianos y pequeños empresarios (del campo y de la ciudad), nuevos movimientos sociales, así como capas medias y sectores del capital no monopolista", uso de la renta petrolera para apoyar el sistema cooperativo y cambio en la división del trabajo que distingue "entre el trabajo manual e intelectual y entre ciudad y campo".

En lugar de la cooperativa, sin embargo, la unidad básica del Modelo Productivo Socialista es la Empresa de Producción Social (EPS). A diferencia de las cooperativas, que producen bienes para ofrecer en el mercado y distribuyen sus excedentes entre sus miembros, Monedero y El-Troudi (2006:156) afirman que las EPS son creadas para satisfacer una "necesidad puntual en una comunidad específica, [obtienen] productos [con] un destino predeterminado desde [su] creación [y regularmente] dedican parte de sus excedentes a la formación de otras EPS [y al] mejoramiento de las condiciones de las comunidades". Con respecto a las relaciones laborales, las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* establecen que

> "el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico, no existe discriminación social en el trabajo y de ningún tipo de trabajo, no existen privilegios en el trabajo asociados a la posición jerárquica, con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basadas en una planificación participativa y protagónica. [En ella] los trabajadores se apropiarán del excedente económico resultante, que se repartirá en proporción a la cantidad de trabajo aportado; la gestión será democrática y participativa y el peso relativo de la participación será con base en la persona y no con base en el capital aportado" [MPD (2007:25)].

El Plan establece que las EPS surgirían de la acción del Estado a través de sus empresas petrolera y de bienes básicos, que gracias a "su extraordinaria capacidad de compra y contratación [podrían delegar] progresivamente actividades productivas específicas en ellas, de acuerdo con el nivel de complejidad que requieren las tareas y las capacidades desarrolladas en el país y fomentando nuevas EPS que la conecten orgánicamente con el tejido productivo nacional" [MPD (2007:25)]. Las empresas capitalistas privadas podrían transformarse en EPS, así como las demás empresas del Estado "mediante diversas estrategias aplicadas según las características propias de los procesos productivos, de las condiciones económicas y del desarrollo organizativo de los trabajadores" [MPD (2007:26)].

A partir de 2004 la tasa de desempleo comenzó a descender, quedando por debajo de 8% en 2007. Ello coincidió con un incremento sostenido en los precios del petróleo y el PIB desde 2003, la reducción registrada en la tasa de actividad económica (atribuida en parte a la entrega de becas en algunas Misiones) y el cambio de autoridades en el Instituto Nacional de Estadísticas [Valecillos, (2007), Santos (2008)]. Entre tanto, la Misión Vuelvan Caras fue convertida en Misión Che Guevara en septiembre de 2007, definida esta vez (en el portal del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal) como "un programa de formación con valores socialista integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo, para contribuir a generar el mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socio-económico capitalista en un modelo económico socialista comunal".

6. Vivienda

A principios de 2000 el gobierno inició su primer programa de construcción de viviendas con el objetivo de comenzar a desconcentrar el territorio nacional al tiempo que asistía a quienes habían perdido sus casas durante las lluvias de diciembre de 1999. Además promovió cambios legales y asignó al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) la responsabilidad de elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Vivienda. Sin embargo, los resultados fueron insuficientes teniendo en cuenta que, según D'Elia (2006), en 2001 el déficit habitacional superaba el millón 800 mil viviendas y 10 millones de personas vivían en terrenos ilegalmente ocupados en las grandes ciudades, existiendo al menos 700 mil viviendas en lugares de alto riesgo, que requerían ser reparadas o desalojadas. Por ello en septiembre de 2004 fueron creados simultáneamente la Misión Vivienda, luego Hábitat, y el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (MVH), el cual debía encargarse de la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de vivienda y de la coordinación de los créditos suministrados por el Estado para tal fin y el Plan Nacional de Vivienda Misión Hábitat. En 2005 la meta de la Misión era eliminar el déficit habitacional en 15 años, comenzando con la construcción de 120.0000 inmuebles en 2005 y 200.000 en 2006. Al mismo tiempo debía tener en cuenta la relación de la vivienda con el hábitat, la cultura,

la educación, la alimentación, la salud y el trabajo y procurar la ocupación de espacios despoblados, de modo que facilitara la desconcentración territorial. A fines de 2006, el Presidente de la República anunció "la construcción de ciudades intermedias, micro ciudades y micro comunidades para resolver el problema de la vivienda", por medio de una nueva Misión: la Misión Villanueva [MINCI (2006)].

Sin embargo, Patruyo (2008) reseña que se construyeron 16.000 inmuebles en 2005, 33.867 en 2006 y 36.680 durante los tres primeros trimestres de 2007, en algunos casos de mala calidad y con un costo superior al presupuestado, lo que sugiere ineficacia y corrupción. Los retrasos en este y otros programas, como el de sustitución de ranchos por casas, han sido atribuidos a problemas para ejecutar los abultados presupuestos asignados y a la negativa del gobierno a trabajar en conjunto con empresas privadas de la construcción. En todo caso, estas cifras evidencian un desempeño peor que el de los gobiernos de la década anterior.

7. Pobreza

Al presentar su *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, el MPD (2001:90-91) establecía entre sus propósitos alcanzar un equilibrio social orientado por la universalidad en la "aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo" de los derechos humanos, equidad social, participación y corresponsabilidad entre Sociedad y Estado en el "destino social y colectivo". Tal universalidad se oponía a la focalización típica de las políticas sociales compensatorias aplicadas durante los programas de ajuste macroeconómico de 1989 y 1996, argumentando que mantenía la segregación de los pobres mientras intentaba consolidar el sistema económico que generaba la pobreza.

Sin embargo, y a pesar del rechazo del nuevo gobierno a la atención focalizada de grupos vulnerables, su "búsqueda de estrategias inclusivas para superar la pobreza y otras formas de exclusión sociocultural y política vinculadas a discriminaciones de índole étnica, sexual y cultural, y a la falta de poder de determinados grupos sociales, [terminaba] siendo más selectiva que la focalización" [Parra y Lacruz (2003:80)]. Aunque durante sus primeros tres años el gobierno abandonó o modificó los programas sociales aplicados desde 1996, ejecutó planes de emergencia de carácter paliativo y efectista, como el Plan Bolívar 2000 (conducido por militares) y la creación de la Fundación Pueblo Soberano, por medio de la cual la Presidencia de la República atendía solicitudes directas de becas, salud, remodelaciones y otras ayudas personales. En 2001, obligado a recortar el gasto en presencia de una caída del precio del petróleo, el gobierno incluso recurrió a programas compensatorios que había desestimado, como programa de Hogares de Cuidado Diario.

La ruptura con este modo de concebir la política social ocurrió luego del paro petrolero de 2003. Con el objetivo de ganar el referéndum revocatorio de su mandato de 2004, el Presidente anunció un nuevo conjunto de programas sociales diseñados con la asesoría del gobierno cubano [Harnecker (2004)]. Según D'Elia (2006:207-208) estas primeras Misiones procuraron atender "problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda [continuando en] su mayoría ... líneas de política anteriores que con su impulso, tomaron un curso acelerado, masivo y penetrante en las zonas de difícil acceso, para hacer llegar la política y los programas a las poblaciones más desasistidas". Gracias al éxito político de la idea, cada iniciativa

social del gobierno se identificó como una Misión desde entonces, llegando a 27 en 2006. A pesar de dirigirse cada Misión a la atención de alguna carencia de los pobres, en enero de 2006 el Presidente anunció la Misión Negra Hipólita como un "plan para atender niños, adolescentes y adultos en situación de calle o con problemas de drogas, menores de edad embarazadas y personas con discapacidades" [Movimiento 13 de abril (2006)].

Nota final

Tal como se advirtió al comienzo de este trabajo, nuestro examen de la situación del Estado venezolano durante esta última década no podía ser exhaustivo. Sin embargo, es posible que contribuya a ilustrar el proceso de rápida estatización que ocurre desde enero de 2007, cuando el Presidente, iniciando un segundo período, anunció la "recuperación" de la "propiedad social sobre los medios estratégicos de producción" [Lugo-Galicia (2007)]. Desde entonces, aparte de los casos mencionados en el texto, el gobierno anunció la estatización de cementeras que nunca fueron públicas, alegando que actuaban "como un cartel y privilegiaban la exportación" [Hinds (2008)], revocó las concesiones otorgadas a los administradores del teleférico y el Hotel Hilton de Caracas y alegó vencimiento de la concesión del espacio radioeléctrico mantenida por Radio Caracas Televisión (RCTV), asignando, sin compensación, sus equipos de transmisión a la Televisora Venezolana Social (TVES) colocada por el gobierno en su lugar [RCTV (2008)]. El gobierno además anunció desde 2003 la estatización de empresas paradas o señaladas de violar derechos laborales. Según Tejero (2008), la Unión Nacional de Trabajadores habría elaborado una lista con más de 900 empresas "estatizables". Entre ellas, además de las ya mencionadas, se cuentan empresas expropiadas para operar bajo cogestión [como las actuales INVEPAL e INVEVAL], empresas adquiridas VENGAS y Parmalat y empresas actualmente amenazadas, como Bridgestone Firestone, Coca-Cola Femsa, Pepsi Cola, Polar y las cadenas de supermercados CADA y Unicasa.

A diferencia de la estatizaciones de los años 70, estas se presentan como una estación en la transición al socialismo, tal como aparece expuesto en el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, directamente vinculado con la propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente en 2007 y rechazada en referéndum aprobatorio. Tal transición puede observarse en el desempeño de distintas dependencias públicas. Por ejemplo, el Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria presenta estadísticas anuales desde su creación en 1994 hasta 2007 en su portal de Internet, y cifras mensuales desde 2005 hasta abril de 2008 (consulta el 4 de junio de 2008), dando cuenta del cumplimiento de sus metas. El Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU), denominado de tal modo desde 1995, tuvo una reforma de su ley en 2004 para incrementar sus competencias luego de establecidos los controles de cambios y de precios en 2003, y se le asignaron responsabilidades de fiscalización y sanción en las leyes de reconversión monetaria y contra la especulación, el acaparamiento y el boicot, ambas de 2007. La Superintendencia de Bancos ha forzado al Banco Central de Venezuela ha aceptar normas contables arbitrarias para justificar el financiamiento de los gastos del Ejecutivo, contraviniendo la ley del Banco de 2005 y la propia Constitución de 1999 [García *et al* (2007)]. En contraste, la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, también creada en 1992, colocó su último Informe Anual en Internet con fecha de 2003.

Por otro lado, el modo como el gobierno ha definido su carácter socialista enturbia el juicio al evaluar algunas de sus políticas, habitualmente vinculadas con la provisión de bienes públicos, la generación de externalidades positivas o la creación de fuentes de trabajo. Como ejemplo considérense las inversiones realizadas en defensa, ferrocarriles y fábricas socialistas. Según reseñan Romero (2007) y Toothaker (2008), las compras internacionales de armas del gobierno pasaron de 71 millones entre el 2002 y el 2004 a 4.000 millones entre el 2005 y el 2007, con lo que Venezuela llegaría a ser el mayor comprador de armas de América Latina, superando incluso a Paquistán e Irán. Además de la preocupación que esto puede generar en los países vecinos, puede causarla entre quienes no compartan la orientación del gobierno en Venezuela. En repetidas ocasiones el Presidente ha advertido a sus opositores que su "revolución es pacífica, pero está armada" [EFE (2007)]. Tales armas no se confiarían únicamente a las Fuerzas Armadas regulares, que en la propuesta constitucional del Presidente habrían dejado de ser una "institución esencialmente profesional, sin militancia política" para convertirse en "un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista". En septiembre de 2005, el Presidente había creado por Ley una Reserva Militar y una Guardia Territorial que responderían directamente a sus órdenes "y eventualmente entrenarán y suministrarán armas a cerca 2,8 millones de venezolanos para operaciones de resistencia ante cualquier agresión interna y/o externa" [González (2007)].

Tal como informa el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado en su portal de Internet, su propósito es utilizar "tecnología de vanguardia para ofrecer en el tiempo y calidad esperada, un servicio de transporte moderno, rápido, seguro y solidario, contribuyendo con la desconcentración territorial y el desarrollo económico y social del país". La interpretación que se dé a servicio solidario y desconcentración territorial puede comprometer la sostenibilidad del proyecto, a pesar de las soluciones tecnológicas disponibles. Del mismo modo, preocupa el tipo de relación laboral que se establezca en 200 fábricas socialistas cuya creación anunció el Presidente, así como la calidad y viabilidad comercial y tecnológica de los bienes que produzcan estas "fábricas de línea blanca; de tubos para petróleo, electricidad y gas; de utensilios de cocina; de cemento; de bicicletas; de sillas de ruedas; de cartón y papel; de televisión y equipos de video; de licuadoras, exprimidoras; de motocicletas para uso rural y doméstico y de muebles para el hogar y oficina" [ABN (2007b)].

La búsqueda de eficiencia y eficacia del sector público tuvo destacada influencia durante las décadas de los 80 y 90 en Venezuela, llegando a inscribirse en varios artículos de la Constitución de 1999 y en el marco de diversas leyes que se aprobaron durante los primeros años del gobierno del Presidente Chávez. Sin embargo, no fue mucho el avance en su aplicación ni en la aprobación de leyes y reglamentos complementarios. Tampoco en el diseño ni uso de indicadores de gestión, como reconocen instituciones oficiales como el BCV (2004), la CGR (2006) y el MPD (2007). Con respecto a las políticas sociales, observadores independientes destacan la falta de coordinación entre los entes responsables, la carencia de metodología para evaluar impactos, la dificultad para establecer prioridades en el corto y el mediano plazo cuando se definen los derechos como interdependientes y el uso de los programas sociales para lograr apoyo político [Parra y Lacruz (2003), Aponte (2007)].

Es difícil determinar cuánto tiempo durará el experimento socialista en Venezuela, financiado con abundantes ingresos petroleros. Sin embargo, el colapso de

las economías vinculadas con la Unión Soviética recomienda la búsqueda del mejor camino hacia un mecanismo de asignación diferente. Los distintos intentos de privatización analizados por Roland (2000) y Lavigne (2007) sugieren que la aplicación radical de esta medida no siempre conduce a resultados preferibles. Tal como indica Stiglitz (1996), los mejores resultados que tienen en "promedio" las empresas privadas podrían deberse más a la existencia de competencia y de severas restricciones presupuestarias que a su carácter de empresa privada, susceptible de tener los mismos problemas de información asimétrica que sufre una empresa pública. Una cuidadosa evaluación de los múltiples modos de promover la eficiencia del sector público y de involucrar al sector privado en áreas previamente reservadas por el Estado, incluyendo las vinculadas con servicios "básicos" y en redes [Martinez y van Hofwegen (2006)], está fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, en el siguiente cuadro se sugiere que la coexistencia de ambos sectores en ciertas ramas de actividad económica puede ser deseable.

Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional por Rama de Actividad Económica: Venezuela, 2001 y 2006

	Años					
	2001	2006	Actividad Monopólica	Bien Público Externalidad	Actividad Estratégica	Justificación para la participación privada
Servicios Educativos, de Salud, Comunales, Recreativos, Sociales, Personales, de Informática, Control y Supervisión	93	110		X		X
Industrial	90	106				X
Financiera, Fondo de Inversiones, Bancos, Seguros, Tráfico Mercantil de Bienes Inmuebles	57	77			X	X
Cultura	47	54		X		X
Investigaciones Sociales, Humanísticas, Científicas y Desarrollo y Tecnología	28	50		X		X
Minera	42	42			X	X
Agrícola y Pecuario	34	40				X
Seguridad y Desarrollo Social	24	40		X		X
Servicios de Electricidad, Agua, Gas, Aseo Urbano, Telecomunicaciones	34	36		X		X
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	29	33			X	X
Construcción y Urbanismo	32	32				X
Comercio	28	29				X
Turismo	11	15				X
Servicio Portuario y Aeroportuario	4	5			X	X
Total	**553**	**669**				

Fuente: Datos de la Contraloría General de la República [CGR(2001,2006)].

Nota: En 2006 de los 669 entes 217 eran empresas del Estado, 118 empresas con participación minoritaria del Estado, 178 fundaciones y 74 institutos autónomos.

Bibliografía

ABN. (a) Chávez anuncia fin de la descentralización del sector salud en Venezuela, en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 24.04.2007

_____ (b) Chávez anunció inauguración del nuevo viaducto Caracas-La Guaira en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 17.06.2007

--------- (a) Corpoelec desarrollará 42 proyectos estructurantes para sector eléctrico en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 24.05.2008

_____(b) Pdval abastecerá a población venezolana con productos de la cesta básica, en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 21.01.2008

_____ (c) Gobierno Nacional nacionalizó gran cadena de frío, en *Agencia Bolivariana de Noticias*, 14.03.2008

AGUIAR, A. La ley policial de la dictadura, en *El Universal*, 12.04..2008

AN. Comisión de Contraloría aprobará informe del Central Azucarero. *Prensa Asamblea Nacional*, 09.03.2006

APONTE, C. Evaluación de impacto y misiones sociales: Una aproximación general. en *Fermentum* año 17, nº 48, enero-abril 2007: 58-95

ARMAS, M. (2007) Rodrigo Cabezas: "Preferimos tener crecimiento con una inflación moderada" en El Universal 01.04.2007

ARRIOJA, J. *Clientes Negros. Petróleos de Venezuela bajo la generación Shell, Venezuela*, Libros El Nacional, 1998.

Asociación Civil Control Ciudadano (2008) *Comunicado en ocasión de las declaraciones del Presidente de la República sobre la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia* en controlciudadano.org, 07.06.08

BALZA, R. ¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, UCAB, No. 43, 2007; 9-26

_____ Venezuela en SAAVEDRA, E. y FISCHER-BOLLIN, P. [Ed.] *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008; pp. 371-402.

_____ Sector público venezolano en cifras: 1998-2006, (borrador), 2008

BCV *Informe Económico 2004*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 2004

BOCCANEGRA, S. Más sobre la CANTV en *TalCual*, 10.04.2008, p.2

BOZO, J. Polar denunció multas ilegales y ensañamiento en *El Nacional*,23.05.2008

CANTV. CANTV al servicio de la Misión Sucre, en *cantv.com.ve*, 29.02.2008

CARMONA, J. [coord.] *Temas de Derecho Petrolero*, Mc Graw Hill, 1998

CARVAJAL, L. Bondades, deficiencias y perversiones del currículum bolivariano, SIC, año LXXI, No. 704, Mayo 2008; 159-163

CAVEINEL. CAVEINEL reafirma su compromiso por impulsar la regulación en Venezuela, en *Interconexiones* Nº 29, Cámara Venezolana de la Industria Eléctrica, diciembre 2004

CGR. *Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2001*, Caracas, cgr.gov.ve, 2001

_____ *Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2006*, Caracas, cgr.gov.ve, 2006

CHÁVEZ, H. *Texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República*. Caracas, Analítica.com, 2007

CIEA. Venezuela: la Energía en cifras 2006, Centro Internacional de Energía y Ambiente, IESA, 2007

_____ Venezuela: la Energía en cifras 2006-2007, Centro Internacional de Energía y Ambiente, IESA, 2008

CORDIPLAN. *El Gran Viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional*. Caracas, Oficina Central de Coordinación y Planificación, 1990

CORRALES, M. Infraestructura pública y servicios asociados en VARIOS. *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Caracas, Acuerdo Social-UCAB, 231-262

CRESPO, C. ¿Cuál maletín?, en TalCual, 10.08.2007

D'ELIA, Y. [Coord.] *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Octubre 2006

D'ELIA, Y. y CABEZAS, L. *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Mayo 2008

DÍAZ, J. La reforma de salud de Venezuela - Resven -. CDC, ene. 2006, vol.23, no.61; 165-170

EFE. Venezuela: Chávez amenaza nacionalizar SIDOR, en *Infolatam*, 04.05.2007

_____Chávez advierte a la oposición venezolana que su "revolución" también está armada: "el socialismo es el único camino", en *Libertad Digital.es*, 05.02.2007
EL UNIVERSAL. Refinerías venezolanas sufren por caída de inversiones, en *El Universal*, 25.12.2007
ECHEVERRÍA, A. Venezuela le ganó a ExxonMobil en *TalCual*, 19.03.2008
FARACO, F. La Banca y la Revolución, *Debates IESA*, Vol. XII, No 1, marzo 2007; 29-35
GALLI, A. y H. GARCÍA. El sector salud: radiografía de sus males y de sus remedios en NAIM, M. y PIÑANGO, R. El caso Venezuela: una ilusión de armonía, Ediciones IESA, 198)
GARCÍA, O., GUERRA, J., ROJAS, J., OCHOA, O. *El libro en rojo del Banco Central de Venezuela y sus consecuencias inflacionarias*. Caracas, El Nacional, 2007.
GONZÁLEZ, L. Las Fuerzas Armadas como partido político: la nueva "geometría del poder" chavista. Real Instituto Elcano, ARI Nº 117/2007; 08.11.2007
GUERRA, J. La Nacionalización de la Banca en *TalCual*,12.11.2007
---------- (a) PDVSA en rojo, en *TalCual*, 25.02.2008
---------- (b) Las notas estructuradas: el gran negocio, en *TalCual*, 03.03.2008
---------- (c) Fonden: juicio a Merente, Cabezas e Isea, en *TalCual*, 31.03.2008
HARNECKER, M. *Intervenciones del Presidente el dia 12 de Noviembre del 2004 (Teatro de la Academia Militar)*,2004.
HIDROVEN *Indicadores de Gestión del 2008*, C.A. Hidrológica de Venezuela, en hidroven.gov.ve; 2008
HINDS, A. Ministro Sanz acusa a cementeras de cartelizarse y privilegiar exportación en *El Universal*, 04.04.2008
HUMAN RIGHTS WATCH. Venezuela: Aclare Relación con Guerrilla Colombiana, *hrw.org*, 03.06.2008
INTI. Gobierno y pueblo crearán nuevo modelo agrícola para Valle del Turbio, en *Prensa INTI* 16.04.2008
LANDER, L. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, mayo-agosto v. 10 n. 2, 2004.
LAVIGNE, M. *Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, Palgrave Macmillan, 2 edition; 2007
LÓPEZ, M. Innovaciones participativas y Poder Popular en Venezuela; SIC, año LXX, No. 700, diciembre 2007, 448-451
LUGO-GALICIA, H. (2007) "Chávez pidió poderes especiales para nacionalizar Cantv y áreas petroleras" en El Nacional, 09.01.07
MANZANO, O. y MONALDI, F. *The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela*. (Preliminary Draft) , 2007
MARTINEZ P. y VAN HOFWEGEN, P. *Synthesis of the 4th World Water Forum*, Mexico, 2006
MASCAREÑO, C. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Nueva Sociedad, 2000.
MÉNDEZ, E. Expertos desestiman el mito del "incendio forestal" *El Nacional* 14.05.2008, Estrategia/16
MÉNDEZ, G. Autoridades de la UCV y USV ratifican aplicación de pruebas, *El Universal* 11.03.2008
MINCI. Las escuelas bolivarianas son el epicentro para el nacimiento de núcleos endógenos sociales, en *Prensa Presidencial* 19.09.2004
_____Gobierno Bolivariano activa Misión Villanueva para resolver el problema de la vivienda, , en *Prensa Presidencial* 01.12.2006
MOMMER, B. Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*; v. 8, n. 2, 2002.
MONEDERO, J. y EL-TROUDI, H. *Empresas de Producción Social: Instrumento para el Socialismo del Siglo XXI*, Caracas, Centro Internacional Miranda, 2006.
MOVIMIENTO 13 DE ABRIL. Misión Negra Hipólita... una apuesta por el rescate a la vida, 14.01.2006
MPD. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001.

_____ *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007.

MPPE. *Currículo Nacional Bolivariano: Diseño Curricular del Sistema Educativo Bolivariano*, Ministerio del Poder Popular Para la Educación, septiembre de 2007
MPPF. Banca pública: la opción financiera que incluye a todos los venezolanos en *Finanzas Venezuela, Encarte del Ministerio del Poder Popular para las Finanzas*, mayo 2008
OBSERVATORIO COMUNITARIO POR EL DERECHO A LA SALUD. *Informe sobre el Derecho a*

la Salud en Venezuela 2007, Caracas, Convite A.C. 2007
OVP. *Situación Carcelaria en Venezuela, Informe 2007* Observatorio Venezolano de Prisiones en ovprisiones.org, 2008
OJEDA, Y. El catedrático del IESA Felipe Pérez dice que la banca 'es miope': 'Hay que ponerle mano dura a la banca', en *El Universal*, 15.11.2000
ORTEGA, D.; RODRÍGUEZ, F.; MIGUEL, E. Freed from Illiteracy? A Closer Look at Venezuela's Robinson Literacy Campaign *Wesleyan Economics Working Papers* No: 2006-025; October 2006
PADILLA, J. (a) Quieren quitarle el lomito a la EDC en *TalCual*, 11.01.2007
_____ (b) Auge y caída de la CANTV, en *TalCual*, 17.01.07
PADRÓN, C. Proceso de Apertura Petrolera en CARMONA, J. (1998); pp. 19-36.
PÁEZ, N. Sanz presidirá Sidor en *TalCual*, 13.05.2008
PARRA, M. y LACRUZ, T. *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario*. Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), abril 2003.
PATRUYO, T. *El estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Abril 2008
PDVSA. *Gestión y resultados 2007*, en pdvsa.com, 2008
PEÑA, W. Aumentan los gastos operativos de CANTV en *TalCual*, 07.08.2007
_____ Se desvanecen las utilidades de CANTV en *TalCual*, 25.03.2008
PRAT, D. (a) Sidor: ¿Dónde estaban los funcionarios? en *TalCual*, 07.05.2008
_____ (b)Excluyen a accionistas B en *TalCual*, 15.05.2008
_____ (c) El aluminio no paga en populismo y sangría económica en *TalCual*, 22.05.2008
PRENSA MPPPD (2008) Fonden apuesta al bienestar social de los venezolanos, Ministerio del Poder Popular Para la Planificación y el Desarrollo, 30.05.08
PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2006-Septiembre 2007*, Caracas, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, 2007
RCTV. Rueda de prensa a un año del cierre, en *rctv.net*, 27.05.2008
REGNAULT, B. ¿Por qué las marchas no llegan a ser gobierno?, en *Temas de Coyuntura*, 45, junio 2002, IIES-UCAB, 61-86
_____ Indicadores de educación, en *Temas de Coyuntura*, 55, junio 2007, IIES-UCAB, 123-132
RODRIGUEZ, C. y SANTARELLI, F. (1995) Privatización y transformación del Estado en PALMA, P., RODRÍGUEZ, C. BARCIA, J. *Ensayos sobre la economía venezolana*, Caracas, Metroeconómica, 2003
RODRIGUEZ, A. La Reforma Petrolera Venezolana de 2001. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002.
RODRÍGUEZ, C. Falta de transparencia empaña el gasto de Bs 27,7 billones en misiones, en *El Nacional*, 24.09.2006
ROJAS, A. (a) Bonos Pdvsa cumplen un año con una caída de 20%, en *El Nacional* 15.04.2008
_____(b) 552 millardos de bolívares perdió Bandes por préstamos, en *El Nacional* 26.01.2008
_____(c) Bandes pagó préstamos morosos de Banmujer y Banco del Pueblo, en *El Nacional* 05.02.2008
_____(d) Rafael Ramírez: "El sistema eléctrico tiene un problema estructural" en *El Nacional* 30.04.2008
ROLAND, G. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, The MIT Press, 2000.
ROMERO, S. Récord del gasto militar en Venezuela. *The New York Times*, 26.02.2007
SALMERÓN, V. El Banco Industrial registra pérdidas por Bs.F. 20,5 millones, en *El Universal*, 22.03.2008
SANTOS, M. Programas sociales y tasas de participación laboral: ¿Por qué está cayendo el desempleo en Venezuela? Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Julio 2007
SISOV. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela*, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, en *sisov.mpd.gob.ve*, 2008
STIGLITZ, J. *Whither Socialism?* MIT Press, 1996
SUÁREZ NÚÑEZ, J. Los litigios de la Faja, en *TalCual*, 10.05.2007
-------- (a) Fracasó búsqueda de taladros, en *TalCual*, 05.05.2008
---------- (b) Zapatero a sus zapatos, en *TalCual*, 28.01.2008
TalCual (2007) La Cantv socialista arrancó su gestión, en *TalCual*, 23.05.2007
TEJERO, S. BCV objetó creación del Banco del Tesoro *El Universal*, 25.08.2005
--------- Sindicatos tienen en la mira a 900 industrias. En unas se cumplió la promesa. *El Universal*, 13.04.2008

THEIS, R. Tascón denuncia corrupción en construcción de central eléctrica, *El Universal*, 15.03.07
TOOTHAKER, C. Preocupa gasto militar de Venezuela, *Agencia AP.*, 24.05.2008
UNIÓN RADIO. Una policía socialista, revolucionaria y subversiva será la nueva PM, en *unionradio.net*, 13.02.2008
VALECILLOS, H. Las fábulas del profesor Eljuri en *Tal Cual*, 31.07.07; 10-11
VERA, B. Orlando Ochoa: Hay corrupción en asignación de notas estructuradas en E*l Nacional*, 27.02.2008
YNATY, E. La privatización de las empresas de la Corporación Venezolana de Guayana, en Nueva Economía, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año VII, No. 10, abril 1998; 195-218

¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999[1]

Introducción

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) comenzó incluyendo la reforma administrativa del sector público como parte del cambio institucional delineado en el VIII Plan de la Nación. Según CORDIPLAN (1990:86-87), este era entonces un sector "burocratizado, descoordinado, ineficaz y carente de controles efectivos", que había crecido "por agregación de partes, sin un plan coherente de desarrollo", propiciando "el desarrollo de factores que favorecen la expansión de la corrupción administrativa" sin lograr la prestación oportuna de servicios públicos de buena calidad. Para transformarlo en un sector "dinámico, confiable y responsable, capaz de reaccionar eficientemente a las exigencias del desarrollo económico y social", el gobierno anunció la redefinición de su "grado de actuación ..., reduciendo especialmente su ámbito empresarial" y aprobando la descentralización y desconcentración política y administrativa. Además, su estrategia incluía "la modernización de la Dirección Superior del Estado, la profesionalización de la gerencia pública, la adecuación del control legislativo sobre la gestión pública, la liberación de las trabas administrativas y la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios", medidas previamente recomendadas (entre otras) por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), nombrada por Jaime Lusinchi durante el gobierno anterior (1984-1988).

CORDIPLAN (1990:86) resumía su propósito en una frase: emprender "una transformación profunda y radical de las estructuras funcionales y orgánicas que lo conforman, para maximizar la eficiencia y eficacia en su gestión". Sin embargo, uno de los cinco lineamientos del Programa de Estabilización y Reactivación de la Economía presentado por Rafael Caldera al iniciar su segundo mandato (1994-1998) todavía incluía una "reforma integral del Estado", añadiendo una "inaplazable Reforma de la Constitución y de la Administración de Justicia" [Caldera (1995:IV)]. Aunque la nueva Constitución fue el primer objetivo del gobierno de Hugo Chávez (1999-), radicalmente enfrentado a sus predecesores, la Asamblea Nacional Constituyente que la redactó tuvo en cuenta buena parte de las ideas que habían inspirado la reforma administrativa propuesta en el Gran Viraje de 1989.

A decir verdad, el propósito de "reformar" y "modernizar" el Estado no era nuevo en el país. A pesar de la existencia de la Oficina de Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) desde 1958 y de Oficinas Regionales (ORCOPLAN) desde 1969, Rafael Caldera consideró necesario nombrar una Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública durante su primer gobierno (1969-1973). Según una cita de Purroy (1991:94), la Comisión presentó un Informe en 1972 donde señalaba que la administración sufría de "dispersión, superposición y duplicidad de funciones ... cuando no ... situaciones de abierta contradicción y obstrucción", debido

[1] Publicado en la Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales de la Universidad Católica Andrés Bello, N° 43 (2007), 9-26.

en parte a la creación de nuevas estructuras administrativas paralelas a las tradicionales, a la multiplicación de entes descentralizados que intentaban corregir las deficiencias de la administración central y a la ausencia de planificación efectiva. El mismo año, según Llambi (1998), banqueros y empresarios privados en torno al llamado proyecto Tinoco comenzaron a reclamar la "modernización" del Estado y la aplicación de la "lógica del mercado" a sus agencias y empresas.

La Constitución de 1999 replanteó la tarea. Nuevas leyes se han aprobado desde entonces, y una nueva Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional fue nombrada en septiembre de 2002 con el propósito, entre otros, de "diseñar el nuevo modelo de Administración Pública Nacional". Cinco años después, antes de presentar una propuesta de Reforma Constitucional, el Presidente anunció una nueva "transformación sustancial de los principios y lineamientos de funcionamiento y organización de la Administración Pública; del sistema de planificación y de articulación de la acción del Estado con los distintos actores públicos", orientada en esta ocasión a la construcción del socialismo. Para ello nombró una Comisión Central de Planificación a la que encomendó "integrar todos los planes que desarrollan las alcaldías, gobernaciones y otros entes gubernamentales" y "elaborar el mapa central de la estructura económica tanto estatal como privada, que sirva de base para elaborar el nuevo modelo socialista".

A pesar de que en este trabajo no se discutirán las características de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007 ni del proyecto socialista que define [ver Balza (2007, 2008)], es interesante destacar que las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* retoma (de nuevo) como problema el mejoramiento de "los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública". Para ello anuncia una estrategia muy similar a la de 1989: "propiciar la coherencia organizativa, funcional, procedimental y sistémica de los órganos públicos; incrementar los niveles de capacidad y conocimiento del funcionario público; implementar la simplificación de trámites administrativos a todos los niveles; instaurar y aplicar sistemas de evaluación de gestión de organismos y funcionarios y promover los principios de coordinación y cooperación inter-orgánica de la administración pública a todos los niveles".

El propósito de estas páginas es examinar el alcance de la reforma de la Administración Pública que se desprendía de la Constitución de 1999, y la evaluación oficial de sus resultados en 2006. Las primeras dos secciones del texto exponen aspectos constitucionales y legales que definen la Administración Pública venezolana desde 1999, con énfasis en sus funciones y organización. La tercera sección describe la composición de la administración pública en 2001 y 2006. La cuarta y la quinta refieren los mecanismos de control y el diagnóstico de la Contraloría General de la República sobre su desempeño. Por último, se presenta una breve nota final.

I. Estado, Poder Público y gestión fiscal en la Constitución de 1999

En esta sección se exponen aspectos constitucionales y legales que definen la Administración Pública venezolana desde 1999, con énfasis en su definición, organización y obligaciones.

a. Conceptos básicos

La Asamblea Nacional Constituyente de 1999 declaró a Venezuela República ("Bolivariana") y Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Tal República fue definida como un "Estado Federal descentralizado [regido] por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad" cuyo gobierno (y el de las entidades políticas que lo componen) debe ser "democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".

A través de los órganos del Estado se ejerce el Poder Público, distribuido entre los Poderes Municipal, Estadal y Nacional. Este último se divide a su vez en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Aun reconociendo la especificidad de cada rama del Poder Público, la Constitución requiere que "los órganos a los que incumbe su ejercicio [colaboren] entre sí en la realización de los fines del Estado". Para esta tarea se fundamenta la Administración Pública "en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho". Por estar al servicio de ciudadanos y ciudadanas, la Administración Pública tiene el deber constitucional de informarles "oportuna y verazmente" sobre sus actuaciones y resoluciones, y de permitirles acceso a archivos y registros administrativos.

b. Obligaciones del Estado y competencias del Poder Público

La Constitución de 1999 hace del Estado garante del "goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos", clasificados como civiles, políticos, sociales, de las familias, culturales, educativos, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas. Para velar por su satisfacción distribuye competencias entre las distintas ramas del Poder Público, se establece el alcance de la autonomía entre unas y otras y se promueve la descentralización político administrativa.

Entre las competencias del Poder Público Nacional se cuentan:

- La política internacional de la República, el régimen del comercio exterior y la organización de las aduanas.
- La defensa y vigilancia de los intereses generales de la República, la seguridad y conservación de la paz pública y la aplicación de la ley en todo el territorio nacional. Quedan bajo su responsabilidad policía nacional, Fuerza Armada Nacional y el régimen de la administración de riesgos y emergencias.
- Los servicios de identificación y los de naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras.
- La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.
- La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
- La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos

conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley. También le corresponde coordinar por medio de leyes las distintas potestades tributarias estadales y municipales, crear fondos de solidaridad interterritorial e impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios.

- El régimen y administración de las minas, hidrocarburos y tierras baldías, y la conservación y aprovechamiento de bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
- El régimen de metrología legal y control de calidad.
- Los censos y estadísticas nacionales.
- El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.
- Las obras públicas de interés nacional.
- El régimen y organización del sistema de seguridad social.
- Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera.
- Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.
- El régimen del transporte nacional, de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, de aeropuertos y su infraestructura.
- El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.
- El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.
- El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.
- El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.
- La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.
- La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Los constituyentes de 1999 consideraron necesario establecer la autonomía funcional, financiera y administrativa del Poder Judicial y del Poder Ciudadano (ejercido por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República) y la independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria de los órganos del Poder Electoral. Así mismo consagraron la autonomía funcional, administrativa y organizativa de la Contraloría General de la República, la autonomía técnica, funcional y financiera de la administración tributaria nacional, la autonomía del Banco Central de Venezuela para "la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia", la autonomía de la

administración cultural pública en los términos que establezca la ley y la autonomía de las universidades no experimentales, que les permitiría, entre otras cosas, darse a sí mismas sus "normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley".

También son autónomos Estados y Municipios. Corresponde a los Estados organizar sus poderes públicos y sus Municipios, de conformidad la Constitución. Además:

- La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias del Poder Nacional.
- La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- La creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales;
- La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales, carreteras y autopistas nacionales y puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

A los Municipios corresponden, entre otras, responsabilidades en las siguientes áreas:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Los Poderes Nacional y Estadal deben legislar para regular los casos donde se presenten competencias concurrentes, teniendo en cuenta "los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad". Algunas competencias del Poder Nacional pueden transferirse a los Estados y Municipios, con aprobación de la Asamblea Nacional y planificación y coordinación del

Consejo Federal de Gobierno (órgano presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por Ministros, gobernadores, un alcalde por Estado y representantes de la sociedad organizada según establezca la ley). Los Estados deben a su vez transferir a los Municipios "los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público". Incluso la Constitución anuncia la redacción de una ley para transferir los servicios gestionados por Estados y Municipios "a las comunidades y grupos vecinales organizados (...) previa demostración de su capacidad para prestarlos". Entre estos se cuentan los servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. Además se promueve la participación de comunidades y ciudadanos en la formulación de planes de inversión locales y estadales, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción y la gestión de las empresas públicas y creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, entre otras iniciativas asociadas con el principio de la corresponsabilidad de la comunidad con la gestión pública de los gobiernos locales y estadales.

En la Constitución de 1999 la descentralización político administrativa tiene el carácter de una "política nacional [dirigida a] profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales". Entre sus disposiciones explícitas al respecto se cuentan la creación y gestión por parte del Estado de "un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad". Además promueve la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial por medio de la "creación y competencias de tribunales y cortes regionales", la administración descentralizada del sistema penitenciario a cargo de los gobiernos estadales o municipales (incluso pudiendo adoptarse modalidades de privatización) y la descentralización de la administración electoral.

c. Consideraciones sobre gestión fiscal y rendición de cuentas

Para cumplir con las obligaciones del Estado todos los órganos del Poder Público deben realizar gastos. La Constitución permite que Estados y Municipios obtengan ingresos dentro de sus territorios, principalmente recurriendo a la administración de sus bienes, la recaudación de impuestos y el cobro de tasas y multas. Además, les reconoce participación en los ingresos ordinarios estimados anualmente en el Presupuesto Nacional, en la forma de transferencias, subvenciones y asignaciones especiales. Destaca entre ellas el situado constitucional, una partida que reserva entre 15% y 20% de tales ingresos para su distribución entre Estados y Distrito Capital, transfiriendo 30% a partes iguales y 70% según la población de cada entidad. Cada Estado, a su vez, debe transferir a sus Municipios no menos del 20% del situado y de sus demás ingresos ordinarios.

El Ejecutivo Nacional debe presentar un marco plurianual del presupuesto a la Asamblea Nacional, junto con una ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, haciendo "explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y

[explicando] cómo dichos objetivos serán logrados". El marco debe elaborarse de modo que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios, y el ingreso generado explotando riquezas minerales se destine al financiamiento de "la inversión real productiva, la educación y la salud". Por "razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional", vinculadas a la importancia de los hidrocarburos en dichos ingresos, el Estado se reservó la actividad petrolera y la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A "exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela". Por "razones de conveniencia nacional" también se reservó "otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico".

La Constitución permite la creación de entidades funcionalmente descentralizadas adscritas a órganos de las administraciones nacional, estadal o municipal, con el objeto de realizar "actividades sociales o empresariales [asegurando] la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan". Entre ellas se mencionan explícitamente los institutos autónomos, sujetos al control del Estado, que únicamente pueden crearse por ley.

La Constitución establece que la gestión fiscal debe regirse y ejecutarse "con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal". Siempre que sean aplicables, principios y disposiciones establecidas para la administración económica y financiera nacional deben regular las de Estados y Municipios. En los presupuestos anuales de gastos de todos los niveles de Gobierno, por ejemplo, es obligatorio establecer claramente "el objetivo específico a que esté dirigido [cada crédito presupuestario], los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible". Toca al Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentar a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

II. Organización y principios de la Administración Pública desde 2001

La Ley Orgánica de Administración Pública vigente (LOAP-2001) señala como principal objetivo de la organización y el funcionamiento de la Administración "dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución (...) y, en especial, garantizar a todas las personas (...) el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos". Tal propósito debe orientar a los "titulares de la potestad organizativa", quienes (según la Constitución y la Ley) pueden crear, modificar y suprimir los órganos y entes de la Administración Pública. Según la Ley, un ente es "toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios" y los órganos son "las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo". Estos últimos deben ordenarse jerárquicamente "de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos". Órganos y entes sólo pueden existir si se han determinado su finalidad,

competencias, forma organizativa, adscripción funcional y administrativa y fuentes de financiamiento. Su funcionamiento debe corresponderse con "políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión", en base a los cuales debe hacerse "el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados".

La LOAP-2001 establece para el desarrollo de las actividades de la Administración "los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza [, todo ello] dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica". Además exige legalidad, responsabilidad de los funcionarios públicos por violación de derechos humanos y de la Administración por pérdidas patrimoniales, rendición de cuentas, publicidad normativa, responsabilidad fiscal, eficiencia, suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, coordinación, cooperación, lealtad institucional y obligatorio cumplimiento de la competencia asignada.

La LOAP-2001 permite la transferencia de la atribución de competencias por medio de la desconcentración funcional o territorial. También permite la transferencia de la titularidad a través de la descentralización funcional o territorial. En el primer caso, la responsabilidad patrimonial es conservada por la persona jurídica en cuyo nombre actúa el órgano desconcentrado. En el segundo, la responsabilidad se transfiere por completo sobre la persona jurídica receptora de la competencia. Entre los órganos desconcentrados la Ley destaca los servicios autónomos sin personalidad jurídica[2]. Con respecto a los entes descentralizados funcionalmente, la Ley los clasifica según tengan o no fines empresariales[3] y según sean de derecho público o privado. De derecho público

[2] Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son órganos creados por el Presidenta de la República en Consejo de Ministros con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado.

[3] Los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales son los "que no realicen actividades de producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente del presupuesto de la República, los estados, los distritos metropolitanos, o los municipios". Los entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales son "aquellos cuya actividad principal sea la producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente de esta actividad".

define los institutos autónomos[4], y de derecho privado las empresas[5], fundaciones[6], asociaciones y sociedades civiles[7] del Estado.

Los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente deben adscribirse a ministerios u otros órganos de control, nacionales, estadales, de los distritos metropolitanos o municipales, a quienes corresponde definir la política a desarrollar por ellos, controlarlos, evaluar los resultados de su gestión, informar periódicamente a las autoridades competentes y proponer modificaciones y aun eliminación de órganos y entes a partir de su evaluación.

III. La composición de la Administración Pública

En 2006 la Contraloría General de la República registró 3356 órganos desconcentrados (principalmente servicios autónomos) y entes descentralizados del sector público, correspondiendo 1694 a la Administración Nacional (Ministerios y demás órganos del Poder Nacional), 459 a la Administración de los 23 Estados y 1203 a la de los 336 Municipios del país [ver Anexo]. Dado que con respecto a 2001 el número de órganos y entes de la Administración Nacional y Municipal (desconcentrada y descentralizada) aumentó en 16,7% y 92,1% respectivamente, el total se incrementó en 32,2%.

El 90% de los entes descentralizados de la Administración Pública se repartieron en 2006 entre institutos autónomos, fundaciones y empresas del Estado (y con participación minoritaria del Estado), contándose en 852, 774 y 411 respectivamente. El 82,7% y el 57,2% de institutos y fundaciones estuvieron adscritos a órganos de la Administración Municipal, mientras que 79,4% de las empresas del Estado o con participación minoritaria del Estado (217 y 118, respectivamente) lo estuvieron a órganos de la Administración Nacional, representando la mitad de sus entes.

El crecimiento de la Administración Nacional con respecto a los entes descentralizados se debió principalmente a empresas y fundaciones del Estado, que aumentaron 28,4% y 45,9% entre 2001 y 2006. En el caso de la Municipal lo explican institutos autónomos y fundaciones, que aumentaron 228,2% y 59,4%. Aun cuando el total de fundaciones de la Administración Estadal se redujo durante el período, se

---

[4] Los institutos autónomos son "personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estadal u ordenanza conforme a las disposiciones de [la LOAP-2001], dotadas de patrimonio propio e independiente de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios, según sea el caso, con las competencias o actividades determinadas en la ley que los cree".

[5] Las empresas del Estado son "las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere [la LOAP-2001], solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social".

[6] Las fundaciones del Estado son "los patrimonios afectados a un objeto de utilidad general, artístico, científico, literario, benéfico, social u otros, en cuyo acto de constitución participe la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere [la LOAP-2001], siempre que su patrimonio inicial se realice con aportes del Estado en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento".

[7] Las asociaciones y sociedades civiles del Estado son "aquellas en las que la República o su ente descentralizado funcionalmente posea el cincuenta por ciento o más de las cuotas de participación, y aquellas cuyo monto se encuentre conformado en la misma porción, por aporte de los mencionados entes, siempre que tales aportes hubiesen sido efectuados en calidad de socio o miembro".

mantuvo como el tipo de ente descentralizado más numeroso, representando el 36,9% de la categoría. Le siguen los institutos autónomos, que aumentaron 7,8% entre ambos años.

La proporción de los entes de la Administración Pública adscritos a órganos de la Nacional pasó de 36,1% a 29,6% entre 2001 y 2006. Sin embargo, entre 2001 y 2005 la proporción del gasto real en consumo final del Gobierno Central con respecto a la suma de los gastos realizados por los Gobiernos Central, Regional y Municipal pasó de 67,2% a 76,5% (según las Cuentas Nacionales del Banco Central de Venezuela) y el superávit de operaciones de las empresas públicas no financieras pasó de 45,5% a 52,9% de los ingresos del Sector Público Restringido[8] entre 2001 y 2006 (según el Ministerio de Finanzas).

De 1025 órganos desconcentrados y 669 entes descentralizados de la Administración Pública registrados por la Contraloría en 2006, el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional del 8 de enero de 2008 da cuenta explícita de 10 servicios autónomos y 248 en sus Disposiciones Transitorias, señalando su adscripción a cada uno de los 27 Ministerios creados entonces[9]. Es posible encontrar al menos 128 órganos y entes adicionales en un Directorio del Estado publicado en la página oficial http://www.gobiernoenlinea.ve. Entre ellos se cuentan categorías que pueden desagregarse todavía más, como, por ejemplo, Universidades, Institutos y Colegios Universitarios, Museos, Fundaciones para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACITE), una para cada estado, y Registros y Notarías Públicas.

IV. Control y evaluación de gestión

Junto con la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, como se ha indicado, la LOAP-2001 requiere eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, llegando a proponer que en "los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión del sector privado o de las comunidades, dichas actividades serán transferidas a éstos (...) reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida". Para determinar "los porcentajes mínimos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo", la LOAP-2001 ordena a los titulares de la potestad organizativa realizar estudios

[8] El Sector Público Restringido está conformado por el Gobierno Central Presupuestario, Petróleos de Venezuela (PDVSA), Muestra de Empresas Públicas No Financieras, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Fondo de Garantía de los Depósitos (FOGADE) y Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV, hasta mayo de 2001). El Gobierno Central Presupuestario incluye a su vez la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República, los Ministerios, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Supremo de Justicia y demás órganos del Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, el Consejo Moral de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Superintendecia de Auditoría Interna, según clasificación del Ministerio de Finanzas. El Gobierno General está compuesto por Gobierno central, Gobierno regional, Gobierno municipal, Instituciones de la seguridad social e Instituciones públicas sin fines de lucro, según clasificación del Banco Central de Venezuela.

[9] El gobierno comenzó en 1999 con 13 Ministerios a los que fueron explícitamiente adscritos por decreto 127 entes y órganos.

económicos "con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente".

La LOAP-2001 establece que los criterios e instrumentos de evaluación del desempeño institucional de órganos y entes deben incorporarse en los compromisos de gestión convenidos con sus órganos superiores de dirección, además de objetivos, metas, plazos, resultados (con sus respectivos indicadores de desempeño) y deberes de información. Además de esta evaluación, las Leyes Orgánicas de la Administración Financiera del Sector Público[10] de 2000, (LOAFSP-2000) y de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 2001 (LOCGRSNCF-2001) definieron los mecanismos de control interno y externo del Sector Público, con el "objeto promover la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión". En esta tarea la LOAFSP-2000 asigna funciones de recolección y consolidación de información a la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública. Parte de ella debe presentarse en la Cuenta General de Hacienda que el Ministro de Finanzas debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional, donde, entre otras cosas, deben incluirse "comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la Ley de Presupuesto; y el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública".

V. Los "vicios" de la Administración Pública

A dos años de la aprobación de la Constitución de 1999 y contando con la LOAFSP-2000, la LOAP-2001 y la LOCGRSNCF-2001, la Contraloría comienza su Informe de Gestión de 2001 afirmando que "a los fines de incentivar la honestidad, el orden y la eficiencia en la administración de los recursos públicos y satisfacer las necesidades colectivas, es imprescindible un cambio de actitud por parte de los responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, inexistencia o insuficiencia de normas y procedimientos, el desorden administrativo y el clientelismo menoscaban la capacidad gerencial del Estado". Como deficiencias comunes y recurrentes de la Administración Pública en todos sus niveles la Contraloría indica:

- Inexistencia de planes operativos anuales o deficiencia en su formulación.
- Carencia de criterios técnicos en la formulación de los presupuestos e inobservancia de instrumentos normativos en su ejecución.
- Fallas en la programación y ejecución física y financiera de los créditos acordados.
- Falta de coordinación entre los diferentes organismos gubernamentales para el logro de las finalidades previstas.
- Carencia de políticas en la selección, reclutamiento y contratación de personal.

[10] La LOAFSP-2000 define al Sector Público como el sector público nacional más los estados, distritos y municipios. El sector público nacional, a su vez, está compuesto por la República y los entes descentralizados funcionalmente, con y sin fines empresariales. Estos se definen como en la LOAP-2001, añadiendo a las últimas las personas jurídicas estatales de derecho público.

- Ausencia o desactualización de manuales, reglamentos e instructivos sobre organización y procedimientos.
- Estructuras administrativas no acordes con las funciones asignadas.
- Carencia de archivos debidamente organizados y estructurados.
- Retardo en los procesos administrativos para la cancelación de pasivos laborales.
- Deterioro de bienes públicos.
- Prescindencia total o parcial de los procedimientos contenidos en las leyes de licitación nacional y estadales, así como en las ordenanzas sobre la materia.
- Incumplimiento de la obligación de prestar caución por los funcionarios encargados del manejo, custodia y administración de los fondos y bienes públicos.
- Anticipos pendientes por amortizar correspondientes a contratos celebrados en años anteriores.
- Adquisición de compromisos sin disponibilidad presupuestaria.
- Pago de remuneraciones a los más altos funcionarios de los estados y municipios por montos superiores a los límites establecidos.
- Ausencia de indicadores de gestión que permitan medir los índices de eficiencia, eficacia, calidad, e impacto de gestión.
- Inobservancia de las Normas Generales de Auditoría de Estado.
- Desviación de recursos públicos asignados a planes o programas específicos.

En el caso de los gobiernos estadales y municipales la Contraloría añadió la persistencia de "una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional, debido a una mermada capacidad recaudatoria, por encontrarse poco atendida o, peor aún abandonada", mientras continuaba "el crecimiento desproporcionado de sus estructuras burocráticas, desorden administrativo, clientelismo y deficiente capacidad gerencial en el manejo de los recursos, situación que ha traído como consecuencia un acentuado deterioro en la prestación de los servicios públicos". Esta situación era agravada por "deficiencias observadas en las contralorías estadales y municipales [debidas] a que los máximos jerarcas de esos organismos no [habían] sido electos mediante concursos transparentes y confiables, sino en procesos donde [habían] privado los acuerdos políticos o el amiguismo, y a que carecen tanto de un recurso humano capacitado como de manuales de normas y procedimientos acordes de las actividades que realizan".

En su Informe de 2006 la Contraloría reitera objeciones en contra de las contralorías estadales y municipales y la necesidad de realizar "tareas de formación [para] inculcar los valores éticos que regirán la actuación del nuevo ciudadano y de la nueva visión y conducta que deben tener los servidores públicos". Entre los recurrentes "vicios administrativos que impiden el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas de los distintos entes y organismos públicos", en esta ocasión la Contraloría destaca:

- La descoordinación entre la planificación y la ejecución de las obras proyectadas impide el cumplimiento de metas en la construcción de obras públicas.
- Deficiente organización administrativa atenta contra la buena gestión.
- Debilidades importantes en la obtención y administración de recursos.

- Continúan las prácticas de realizar contrataciones y otras operaciones públicas al margen de la normativa legal.
- Inobservancia de la legislación ambiental interna y de carácter general
- Recurrente la omisión de documentos justificativos que sustenten la toma de decisión en la gestión pública.
- Debilidades en el control y recepción de los bienes o servicios.
- Debilidades de transparencia y de dar cuentas de los recursos

La Contraloría reconoce otro vicio de importancia: la impunidad. Aún cuando "se han sancionado y se continúa sancionando a centenares de funcionarios públicos y muchos de ellos son amparados por medidas cautelares de los tribunales de justicia, de la corte y del propio Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional; decisiones que se han acatado porque emanan de los organismos jurisdiccionales y que se deben acatar en respeto al estado de derecho, pero con las cuales en oportunidades se protege a quienes han atentado contra el patrimonio público".

Conclusiones

Bonilla, García y Rupérez (2002:13) clasifican "los esfuerzos por la reorganización del aparato público" en dos tipos: "por un lado, ... las reformas en el ordenamiento jurídico que regulan el funcionamiento y las relaciones de las diferentes Instituciones de la Administración Pública (nivel macro) y por otro, los esfuerzos puntuales que se emprenden en cada una de las Instituciones para la optimización de sus procesos internos (nivel micro)". Tal como indican los autores, las reformas a nivel macro constituyen parte del contexto jurídico que debe tenerse en cuenta al emprender reformas a nivel micro.

Este texto ha abordado algunas reformas a nivel macro que siguieron al cambio de Constitución en 1999. Entre ellas se cuentan la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central del 30 de agosto de 1999 (reformada a su vez el 14 de diciembre de 1999 y sustituida por la Ley Orgánica de la Administración Pública del 17 de octubre de 2001), la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del 2 de marzo de 2000 (derogada el 5 de septiembre de 2000 por una Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que fue modificada a su vez en 2003, 2004, 2005 y 2007), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal del 17 de diciembre de 2001 y la Ley Contra la Corrupción del 7 de abril de 2003.

A pesar del marco legal diseñado, sin embargo, la evaluación de los resultados hecha por la Contraloría General de la República es decepcionante. Tal como indican Bonilla, García y Rupérez (2002:10-11), la Administración Pública parece sumida "en un perenne proceso de 'reestructuración' necesario tras un diagnóstico ya suficientemente conocido y altamente debatido...: organizaciones mal concebidas y peor estructuradas, con gente poco capacitada y desmotivada, mal recompensada, en fin, con un modelo de 'ineficiencia' que es reconocido hasta por los propios líderes gubernamentales paradójicamente responsables de la gestión de dichos organismos".

Bibliografía

Balza, R. (2007) "Aspectos económicos del Proyecto de Reforma Constitucional", en *La Reforma Constitucional a debate: preguntas y propuestas*, Caracas, Centro Gumilla, págs. 17-20

Balza, R. (2008) "La mayor suma de felicidad posible y el Socialismo del siglo XXI", 12 h. (aceptado para su publicación en la Revista SIC, Centro Gumilla)

Bonilla, J., G. García y G. Rupérez (2002) "El proceso de reorganización en la Administración Pública venezolana. Caso: Procuraduría General de la República" *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales* No. 38, IIES-UCAB, Enero-Diciembre (2002): 9-58

Caldera (1995) *Primer mensaje del Presidente de la República Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional*, Caracas, OCI, 461 págs.

Contraloría General de la República (2001) *Informe de Gestión 2001*, disponible en http://www.cgr.gov.ve/smc/

Contraloría General de la República (2006) *Informe de Gestión 2006*, disponible en http://www.cgr.gov.ve/smc/

CORDIPLAN (1990) *El Gran Viraje,. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional*. Enero de 1990. Caracas, CORDIPLAN, 154 págs.

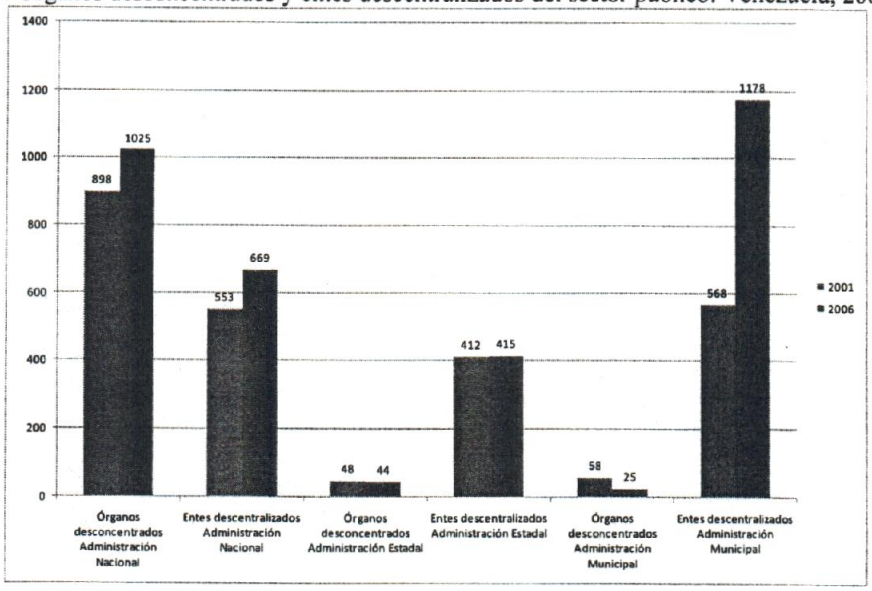
Llambi, L. (1998) *La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización*, Caracas, Fundación Polar, 182 págs.

MPD (2007) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, 79 págs.

Purroy, M. (1991) *Estado e industrialización en Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos, 313 págs.

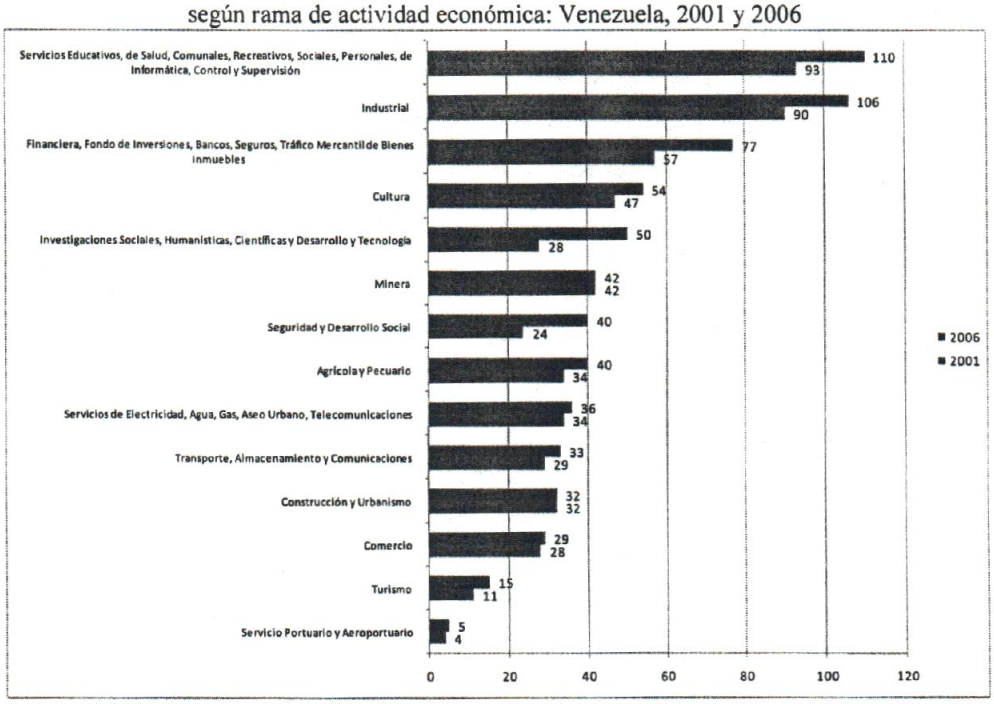
ANEXOS

Gráfico 1. Órganos desconcentrados y entes descentralizados del sector público: Venezuela, 2001 y 2006



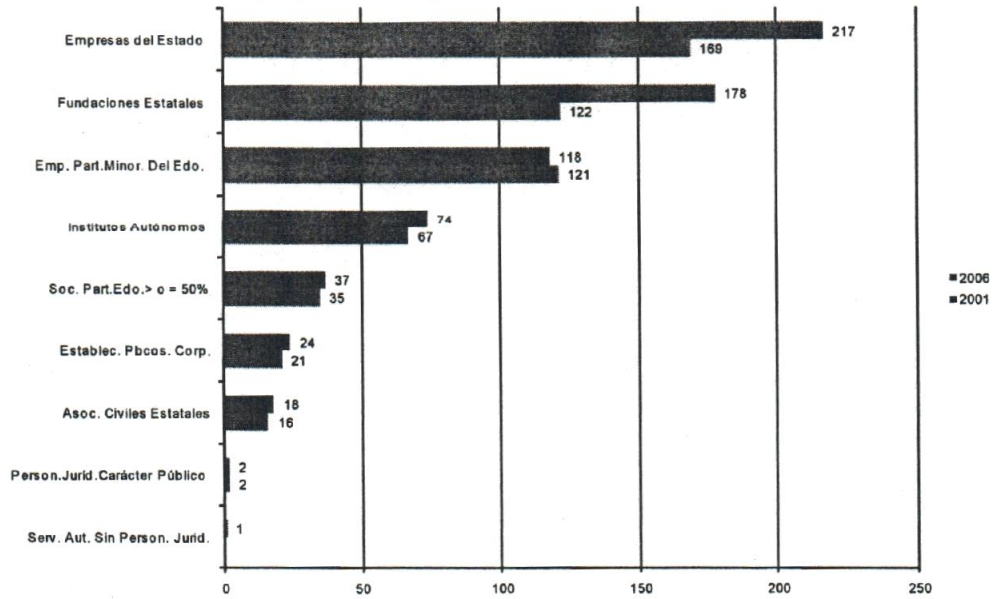
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 2. Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional según rama de actividad económica: Venezuela, 2001 y 2006



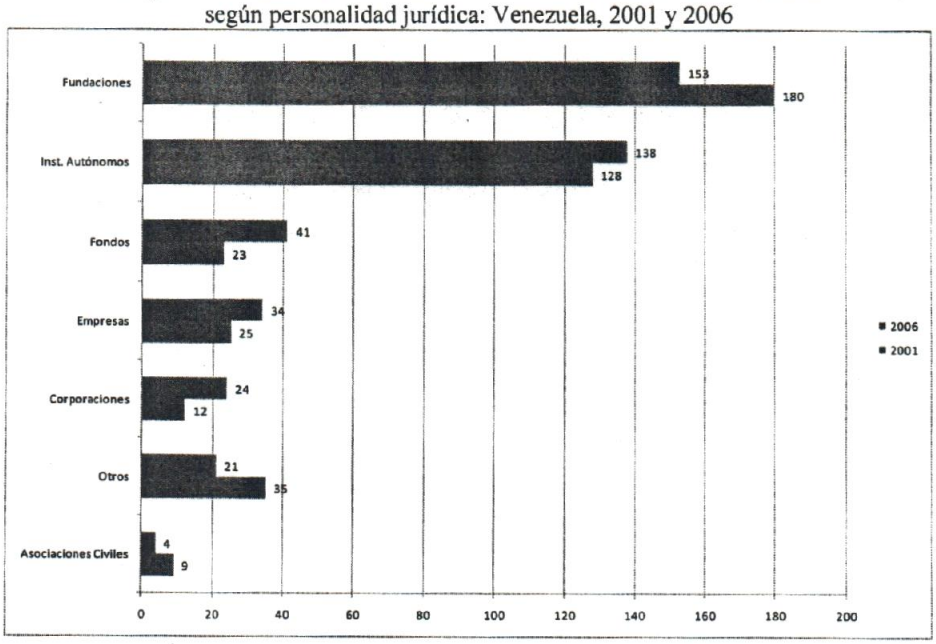
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 3. Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



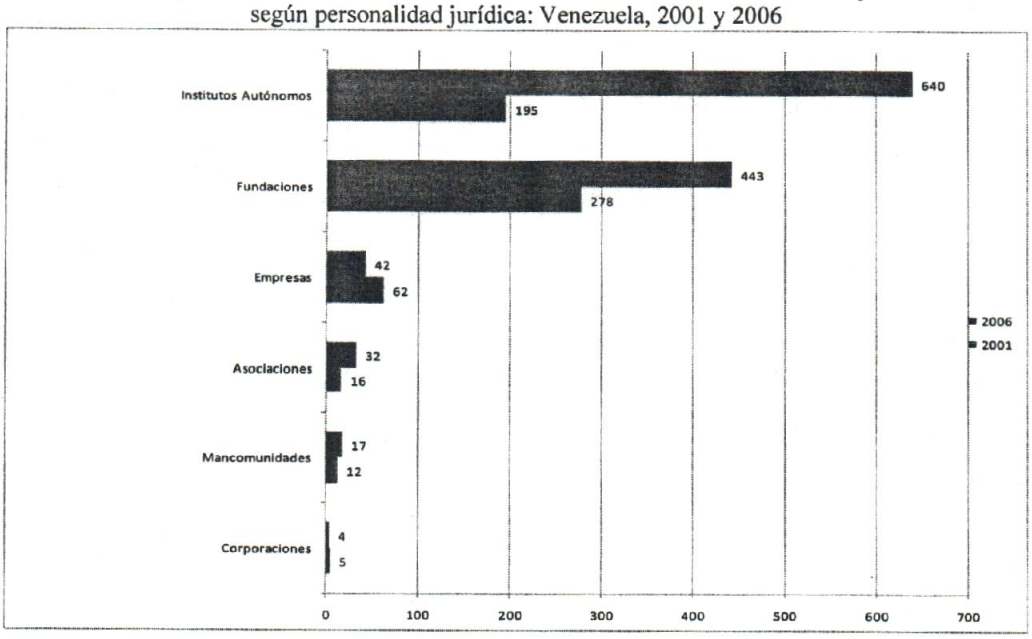
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 4. Entes descentralizados de la Administración Pública Estadal según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 5. Entes descentralizados de la Administración Pública Municipal según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



Fuente: Contraloría General de la República.

La mayor suma de felicidad posible y el Socialismo del siglo XXI[1]

No todos los socialismos son iguales. Los autodenominados socialistas del siglo XXI, en particular, se han planteado "crear un enfoque ... nuevo 'a la venezolana', inventar, ingeniar, y construir de acuerdo a las enseñanzas de nuestros pueblos originarios, la afrovenezolaneidad [sic] y el aporte cultural de nuestros próceres". Sus promotores han afirmado que "construir la vía venezolana al socialismo [es el] único camino a la redención de nuestro pueblo, a la salvación de nuestra Patria y a la construcción de un nuevo mundo donde se haga realidad el sueño de tantos y tantas venezolanas '**La mayor suma de felicidad posible**' [sic]" [ver Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional del Presidente Chávez, sometida a referéndum aprobatorio el 2 de diciembre de 2007]. En el Plan de la Nación 2007-2013, aprobado a pesar del rechazo en referéndum de la Reforma Constitucional que le serviría de soporte, se dedica una de sus siete Líneas Generales al anuncio de "la construcción de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno, [que] persigue que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a lo que decía el Libertador: 'La Suprema Felicidad Social' [ver Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, presentado por el Ejecutivo el 28 de septiembre de 2007 y aprobado por la Asamblea Nacional el 13 de diciembre de 2007].

Mucho se ha escrito sobre el Socialismo del siglo XXI, sobre la claridad de sus metas y la viabilidad de su construcción. En este texto adoptaremos un enfoque poco transitado [ver, por ejemplo, Rey (2005)]: el de resaltar los curiosos vínculos entre el utilitarismo clásico y nuestra versión tropical de socialismo, derivada de la recurrente invocación de una frase escrita por Simón Bolívar y pronunciada ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819.

a. El principio de la utilidad

Jeremy Bentham (1748-1832) publicó en 1781 el libro *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. En él definió el principio de la utilidad como "aquél que aprueba o desaprueba toda acción según parezca tender a aumentar o disminuir la felicidad de la parte cuyo interés está en cuestión: ... si tal parte es la comunidad en general, entonces la felicidad de la comunidad; si es un individuo particular, entonces la felicidad de dicho individuo". Para Bentham la comunidad es un cuerpo ficticio compuesto por individuos, y el interés de la comunidad es la suma de los intereses de sus miembros. A su vez, el interés de cada individuo se define como la suma total de sus placeres menos la suma total de sus penas. Una acción de un privado o un gobierno que afectase a una comunidad sería admisible únicamente si tendiese a aumentar su felicidad más que a reducirla.

El principio derivaba de una "verdad sagrada", que Bentham reconocía haber aprendido de Joseph Priestley (1733-1804) o de Cesare Beccaria (1738-1794) y que Claude Adrien Helvetius (1715-1771) había anticipado en 1758: "que la mayor

[1] Publicado en *SIC*, Fundación Centro Gumilla, Julio 2008/Año LXXI, No. 706, 259-270. Se agradecen comentarios de Arturo Peraza y Eduardo Ortiz.

felicidad del mayor número es el fundamento de la moral y la ley". Aceptar esta "verdad" obligaba a desarrollar una "aritmética moral" para calcular la felicidad. Para ello Bentham listó catorce placeres y doce dolores, que derivaban de la riqueza o pobreza, la habilidad o la torpeza, la amistad o la enemistad, el buen o mal nombre, los sentidos, la piedad, la benevolencia, la malevolencia, la memoria, la imaginación, la esperanza, el tipo de asociación, el poder y el alivio. Cada placer o dolor debía medirse según su intensidad, duración, certeza, proximidad, fecundidad (posibilidad de que a un placer o dolor siga otro de la misma clase), pureza (posibilidad de que siga otro de clase distinta) y extensión (número de personas afectadas).

Llevar a cabo la contabilidad de la felicidad imponía no sólo el problema de la unidad de medición, sino también de los criterios de ponderación: ¿todos los placeres pesarían lo mismo o habría diferencias? ¿La utilidad de unos individuos pesaría más que la de otros o serían todos iguales? Aún así, Bentham demostraba confianza en su propuesta: "en todo esto no hay nada más que la práctica de la humanidad: en cualquier parte donde los hombres tengan una clara visión de sus propios intereses la aceptarán. ¿Por qué es valioso, por ejemplo, un artículo de propiedad? Porque se contabilizan los placeres de todas las clases que es capaz de producir a un hombre y los dolores de todas las clases que pueden evitarle". El dinero, por lo tanto, podría servir como unidad de medida [ver Camacho (2008)].

b. Felicidad y estabilidad en Angostura

Francisco de Miranda (1750-1816) y Jeremy Bentham se conocieron entre 1808 y 1809. Gracias a la amistad entre ambos, Simón Bolívar (1783-1830) visitó al filósofo en su casa durante la misión diplomática que cumplió en Londres en 1810. Según anota McKennan (1978), Bentham quiso ir a Caracas con Miranda en 1810, con la intención de contribuir en la redacción de códigos y leyes para la nueva República. A pesar de la derrota y prisión del Precursor en 1812, Bentham mantuvo su interés por influir sobre los patriotas latinoamericanos, comunicándose sin interrupción con ellos (directamente o por medio de artículos de prensa) al menos hasta 1815. Sus intentos por reestablecer contacto con Bolívar se iniciaron a fines de 1818, cuando un periódico londinense citó un discurso del Libertador donde proponía la convocatoria de una asamblea a su Consejo de Estado. Ya para entonces destacados patriotas eran partidarios de sus ideas: entre ellos Francisco Antonio Zea (1770-1822), Antonio Nariño (1765-1823) y Francisco de Paula Santander (1792–1840), quienes serían respectivamente Presidentes de los Congresos de Angostura y Cúcuta y Vicepresidente de la República de Colombia. En agosto de 1825, según registra McKennan, el filósofo escribió a Bolívar su última carta conocida, proponiendo modificar la Constitución de Colombia y enviando algunos de fragmentos de su *Constitutional Code* como modelo. Con el propósito de lograr mayor felicidad en interés de la "multitud pasiva", los pocos gobernantes deberían sacrificar algunos de sus intereses particulares. Bolívar contestó año y medio después, lamentando no haber recibido los escritos y testimoniando su admiración por el autor.

Es posible que Bentham influyera sobre Bolívar a través de sus libros, conversaciones y cartas y por medio de discusiones con sus compañeros de lucha más ilustrados. Acercándose a la "verdad sagrada" de Helvétius, Beccaria, Priestley y Bentham, Bolívar afirmó en Angostura que "el sistema de gobierno más perfecto es

aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política", mientras proponía una Constitución para Venezuela y anunciaba su unión con la Nueva Granada. Sin sugerir un modo de calcularla, el Libertador afirmó que "la felicidad consiste en la práctica de la virtud". Según Bolívar, "gloria, virtud moral, y, por consiguiente, la felicidad nacional", dependen de la adopción de un conjunto de leyes "compatible con nuestra frágil naturaleza".

Sin embargo, Bolívar dedicó mayor atención a examinar los requisitos necesarios para lograr la "mayor suma de estabilidad política" (aunque tampoco definiera los sumandos) que "la mayor suma de felicidad posible". Sostuvo que "para formar un gobierno estable se requiere la base de un espíritu nacional, que tenga por objeto una inclinación uniforme hacia dos puntos capitales: moderar la voluntad general, y limitar la autoridad pública". Aunque "los términos que fijan teóricamente estos dos puntos son de una difícil asignación", el Libertador advierte sobre los peligros de la libertad absoluta y propone procurar una regla que la restrinja "a fin de que haya la menos frotación posible entre la voluntad y el poder legítimo". Teniendo en cuenta que "ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de gobierno, y no un sistema permanente; contemos con una sociedad díscola, tumultuaria y anárquica y no con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia".

Aspirar a la democracia absoluta y la libertad indefinida parecía presuntuoso al Libertador, puesto que los hombres no "poseen toda la sabiduría, [ni] practican toda la virtud, que exigen imperiosamente la liga del poder con la justicia... ¡Ángeles, no hombres, pueden únicamente existir libres, tranquilos y dichosos, ejerciendo todos la potestad soberana!". Por el contrario, "la naturaleza hace a los hombres desiguales, en genio, temperamento, fuerzas y caracteres", por lo que "no todos ... nacen igualmente aptos a la obtención de todos los rangos". Lo que sería aun peor, "los más de los hombres desconocen sus verdaderos intereses y constantemente procuran asaltarlos en las manos de sus depositarios; el individuo pugna contra la masa, y la masa contra la autoridad". Para evitar "celos, rivalidades y odios", las leyes deben colocar "al individuo en la sociedad para que la educación, la industria, las artes, los servicios, las virtudes" corrijan las diferencias, creando una "igualdad ficticia": la igualdad política y social.

El sistema que Bolívar propuso debía reconocer "la soberanía popular, la división y el equilibrio de los poderes, la libertad civil, de conciencia, de imprenta, y cuanto es sublime en la política". Aunque según él las "repetidas elecciones son esenciales", no todo "se debe dejar al acaso y a la ventura en las elecciones: el pueblo se engaña más fácilmente que la naturaleza perfeccionada por el arte". Por ello "habremos dado un gran paso hacia la felicidad nacional" si, entre otras decisiones, se encomendase el Poder Ejecutivo a "un Presidente, nombrado por el Pueblo o por sus Representantes" y se creaba un Senado hereditario, cuyos primeros miembros fuesen elegidos entre los Libertadores por el Congreso y cuyos sucesores recibiesen una educación ilustrada desde su infancia. Aunque se limitaría el poder del primero asignando responsabilidades por sus actos a Ministros, jueces y administradores del Erario público, no habría forma de limitar el del segundo. No debiendo "su origen a la

elección del gobierno, ni a la del pueblo; [gozaría] de una plenitud de independencia que ni tema, ni espere nada de estas dos fuentes de autoridad".

No es el lugar para comentar con detalle las implicaciones de la propuesta del Libertador. Sin embargo, conviene destacar su sorprendente confianza en la disposición, capacidad y coincidencia de opiniones de los Senadores en cuanto se refiriese a "reprimir todo principio de mal y propagar todo principio de bien". Aun cuando Bolívar afirmaba que "nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder", también creía que un cuerpo "investido de los primeros honores, dependiente de sí mismo, sin temer nada del pueblo, ni esperar nada del gobierno" podía ser neutral al punto de constituir "la base de todo gobierno [y] contrapeso para el gobierno y para el pueblo". Sorprende porque Bolívar sostuvo que un sistema de gobierno completamente representativo era "tan sublime que [sólo podría] ser adaptado [por] una república de santos" o por el pueblo de los Estados Unidos, "modelo singular de virtudes políticas y de ilustración moral ... único en la historia del género humano" capaz de lograr un "gobierno inteligente que liga a un mismo tiempo, los derechos particulares a los derechos generales; que forma de la voluntad común la ley suprema de la voluntad individual". Su Senado hereditario, sin embargo, también habría tenido que ser un Senado de santos, y su santidad forzosamente hereditaria. Aunque para Bolívar era un principio de la naturaleza "la desigualdad física y moral" ("pues todos deben practicar la virtud y no todos la practican; todos deben ser valerosos, y todos no lo son; todos deben poseer talentos, y todos no lo poseen") y aun cuando "estos senadores no saldrían del seno de las virtudes", parecía seguro del éxito de "una educación ilustrada" y de la benéfica influencia de los Libertadores, "raza de hombres virtuosos, prudentes y esforzados que superando todos los obstáculos, han fundado la República a costa de los más heroicos sacrificios". Bolívar parecía creer que la educación corregiría plenamente a la naturaleza, y que habría acuerdo entre los "bienhechores" del pueblo de Venezuela al decidir cuáles eran "las artes, las ciencias y las letras que adornan el espíritu de un hombre público" y que debían aprender los niños que "la Providencia ... destinaba" al Senado.

La propuesta del Senado hereditario no fue aceptada. Decidir el contenido de una educación ilustrada a nivel universitario tampoco fue fácil. Sirva como ejemplo la enseñanza de los textos del propio Bentham, ordenada por medio de leyes y decretos en 1821, 1825 y 1826 con apoyo de Santander. Bolívar aseguró a Bentham el 15 de enero de 1827 su interés por conocer y divulgar sus "obras de legislación civil y judicial, juntamente con las de educación nacional, para estudiar en ellas el método de hacer bien y aprender la verdad, únicas ventajas que la Providencia nos ha concedido en la tierra, y que Vd. ha desenvuelto maravillosamente prodigando con profusión sus goces a los individuos de nuestra desgraciada especie, que largo tiempo sufrirán todavía el mal y la ignorancia". Sin embargo, el 12 de marzo de 1828 prohibió su enseñanza en todas las universidades de Colombia, cediendo, según Bravo (2000), a la presión de conservadores y defensores de la educación clerical. Con la muerte de Bolívar y el retorno de Santander, los libros de Bentham regresarían a las universidades de la antigua Nueva Granada, donde tendrían defensores fervientes y severos críticos durante décadas.

c. Moral, utilidad y justicia

Es posible que el Libertador, a diferencia de Bentham, no pretendiera ser literal al poner como meta del gobierno el logro de "la mayor suma de felicidad posible". Ganar la guerra y convencer a los colombianos de las ventajas del centralismo sobre el federalismo pudo interesarle más que adentrarse en "las teorías especulativas de los filósofos y legisladores modernos" franceses e ingleses, a pesar de apreciar su "valor intrínseco". En efecto, en 1827 Bolívar se describe ante Bentham como "un soldado feliz", sorprendido al ser visto con tanta "indulgencia ... por los primeros genios del Universo". Suponer que Bolívar citaba a Bentham en Angostura, adhiriéndose conscientemente a su principio de utilidad y a todas sus consecuencias, puede ser por tanto excesivo.

Sin embargo, en Caracas otros recurrirían a la idea de un modo más preciso: los defensores del *laissez faire*, los economistas duramente descritos en 1845 por Fermín Toro (1806-1865). En sus *Reflexiones sobre la ley del 10 de abril de 1834*, ley que admitía la libertad de contratos entre deudores y usureros (defendida en 1787 por Bentham), Toro afirmó que "los economistas pecan ordinariamente por el carácter exclusivo de sus principios y porque subordinan toda otra ciencia, toda consideración moral o política, de filosofía o de religión, a los principios económicos. Su objeto es resolver los problemas de la creación, aumento y conservación de la riqueza de un modo absoluto; y así como aconsejan la tala de un bosque improductivo, así condenan a muerte la población pobre que no participa de la riqueza". Por ello, "partidarios de este rigorismo especulativo, ... permiten todo daño, toda extorsión en la sociedad, con tal que sea ejercida a nombre de la libertad de industria y con el objeto de acrecentar la riqueza ... Say, Bentham y otros de la misma escuela nos dirán que todo esto es natural y legítimo; que lo que unos pierden lo ganan otros; que la nación en su totalidad se beneficia; que los principios lo quieren así y que los principios deben salvarse".

Reconocer en los tribunales contratos "monstruosos" entre particulares no era moralmente aceptable para Toro. Ante tal situación era "preciso admitir o que no hay tal cosa llamada obligación moral y que el principio de la utilidad que cada uno debe conocer cuando se trate de su interés es la única regla de las acciones humanas; o que la legislación positiva, que varía en cada país según sus circunstancias especiales, no tiene nada que hacer con la moralidad de las acciones". Llevando al extremo su primera alternativa sugiere que el principio de la utilidad justificaría la violencia de los deudores contra sus acreedores. Aceptar la segunda opción tampoco le complacía: "si las leyes de un país que tienen por objeto la armonía y la felicidad de los asociados no tienen relación necesaria con la moral y pueden permitir lo que es contrario a la equidad y la justicia natural, es preciso advertir que las palabras felicidad o conveniencia pública son de sentido muy lato".

No todos compartieron el rechazo de Toro. Francis Edgeworth (1845-1926) publicó en Londres su *New and Old Methods of Ethics* en 1877 y su *Mathematical Psychics, an Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences* en 1881. En el primero definió el problema del *utilitarismo exacto* como la obtención de una fórmula matemática para calcular "la mayor felicidad para el mayor número". En el segundo definió la "suprema felicidad" como "la mayor suma total posible de placeres, sumada a través de todos los momentos del tiempo para todos los seres sensibles". También sugirió una analogía para justificar el uso de las matemáticas en su cálculo: "la analogía entre los *Principios de la Suprema Felicidad*, Utilitaria o Egoísta, que constituyen los primeros principios de la Ética y la Economía, y aquellos *Principios de*

la Energía Máxima, que se encuentran entre las principales generalizaciones de la Física". En su revisión de este libro, William Stanley Jevons (1835-1882) destacó su concepción del hombre como una máquina de placer y la de la sociedad como un gran agregado de tales máquinas, que a pesar de su gran complejidad presentaría "una apariencia de regularidad cuantitativa ... que recuerda las características generales de la electricidad y el magnetismo".

Como problema del cálculo hedónico, Edgeworth se propuso determinar valores para cuatro variables (la calidad y tamaño de la población y la distribución de trabajo y de medios de placer) que fueran compatibles con el logro de la "suprema felicidad posible", considerando cuántas personas disfrutan, por cuánto tiempo y en qué grado. Axiomáticamente propuso que "todos los placeres son mensurables, de modo que un tipo de placer sentido por un ser sensible puede igualarse a otros tipos de placeres sentidos por otros seres sensibles". Aun más, establece que "un individuo tiene *mayor capacidad de felicidad* que otro cuando para la misma cantidad de cualquier medio él obtiene mayor placer, *y también* para el mismo incremento ... de cualquier medio un mayor incremento de placer". A partir de estos supuestos dedujo que no debía presumirse que "la igualdad de circunstancias [fuese] necesariamente el arreglo más feliz; especialmente cuando se tienen en cuenta los intereses de la posteridad".

Con respecto a los seres sensibles contemporáneos, Edgeworth afirmó que "en las mentes de muchos buenos hombres entre los modernos y los más sabios de los antiguos, existe un profundo sentimiento a favor del privilegio aristocrático: el privilegio del hombre sobre el bruto, del civilizado sobre el salvaje, o de los bien nacidos, talentosos o de sexo masculino" sobre los demás seres sensibles. Con respecto a las generaciones futuras, Edgeworth sostuvo no sólo que el tamaño de la población debía limitarse, sino que sus secciones (definidas según grados de capacidad u órdenes de evolución) no debían multiplicarse igualmente. Las clases más cultivadas y el proletariado deberían crecer a menores tasas que la clase media, "de modo que la felicidad de la próxima generación pueda ser la mayor posible". Aunque su teoría de la justicia distributiva se acercó con ello notablemente al darwinismo social y la eugenesia, Newman (2003) destaca el reconocimiento que hizo Edgeworth de su inconformidad con algunas de sus deducciones.

Aun dejando pendiente la "ciencia hedonométrica", la formalización que Edgeworth añadió a las ideas desarrolladas por Bentham y Henry Sidgwick (1838-1900) fue incorporada a la tradición económica Anglo-Americana. Según Arrow (1972) mientras se supuso que la utilidad era mensurable y comparable interpersonalmente "la maximización de la suma de las utilidades de todos los individuos" era un criterio "tácitamente aceptado aunque raramente se le diera mucha prominencia". Por ello la justicia distributiva continuó siendo un tema relativamente menos estudiado que otros.

En 1938 Abram Bergson (1914-) propuso el concepto de función de bienestar social, que sirvió a Kenneth J. Arrow (1921-) para plantear y demostrar un teorema de imposibilidad que lleva su nombre. Este teorema, publicado en 1951 y 1963, fue uno de los trabajos que le valieron el Nobel de Economía en 1972. En primer lugar, definió una Constitución como "una regla que asocia a cada posible conjunto de preferencias individuales una regla de elección social [que], a su vez, es una regla para elegir una acción socialmente preferida dentro de un conjunto de alternativas factibles". En segundo lugar propuso un conjunto de condiciones cuya satisfacción simultánea

implicaría racionalidad colectiva y soberanía individual. Finalmente demostró matemáticamente que "si diseñamos cualquier Constitución ... siempre es posible hallar un conjunto de ordenamientos individuales que causarán que la Constitución viole alguna de estas condiciones". Por ello la racionalidad colectiva se lograría en todos los casos únicamente si coincidiera con la de un individuo racional: un dictador[2].

d. Felicidad socialista y bolivariana

En el Plan de la Nación 2007-2013 se coloca "la suprema felicidad para cada ciudadano" como "fin último" del Socialismo del siglo XXI. Se afirma que "la suprema felicidad social es la visión de largo plazo que tiene como punto de partida la construcción de una estructura social incluyente". Se insiste en la necesaria "refundación ética y moral de la Nación venezolana [a partir] de un proyecto ético y moral que hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del Socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar". Se anuncia que su "base ... fundamental descansará en los caminos de la justicia social, la equidad y la solidaridad entre los seres humanos y las instituciones de la República". Conviene examinar estas declaraciones a la luz de las ideas expuestas previamente.

- El hombre nuevo y la igualdad real

En el Plan se sostiene que la "suprema felicidad" individual y la social se alcanzarán únicamente si el Proyecto Ético Socialista Bolivariano logra la "construcción del hombre nuevo del Siglo XXI", aprovechando "la confrontación entre un viejo sistema (el capitalismo) que no ha terminado de fenecer, basado en el individualismo egoísta, en la codicia personal y en el afán de lucro desmedido, y un nuevo sistema (el Socialismo) que está naciendo y cuyos valores éticos, como la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad y la satisfacción racional de las necesidades fundamentales de hombres y mujeres, se abre paso hacia el corazón de nuestra sociedad".

Aunque los revolucionarios reclaman como propios (y aparentemente exclusivos) "valores inalienables" como la solidaridad, el desprendimiento personal y el amor

---

[2] Este punto puede ser ilustrado con la paradoja de los votantes, primero expuesta por el Marqués de Condorcet (1743-1794). Supongamos que un curso de tres estudiantes debe elegir la fecha de un examen por regla de la mayoría, siendo las opciones lunes (L), miércoles (M) o viernes (V). Si para todos L es preferido a M (L>M) y M es preferido a V (M>V) entonces por unanimidad el curso elige el día L para hacer el examen. Si para dos estudiantes L>M>V entonces, independientemente de la opinión del tercero, el curso elige por mayoría el día L para hacer el examen. Sin embargo, la regla de la mayoría no conduce a una elección si para el primer estudiante L>M>V, para el segundo M>V>L y para el tercero V>L>M. Obsérvese que dos estudiantes preferirían L a M, dos M a V y dos V a L, generando un ciclo que hace imposible la elección si se recurre a la regla de la mayoría y se preserva la soberanía de todos los individuos. Si el primer estudiante eligiese independientemente de la opinión de los otros dos, el examen se haría el día L. Si eligiese el segundo o el tercero, el examen se haría el día M o el V. Puede observarse que en este caso la existencia de un dictador haría posible la elección de un resultado social.

("pues como dijera Ernesto 'Che' Guevara: 'el revolucionario verdadero está guiado por grandes sentimientos de amor'[, p]orque lo que tiene sentido es amar al prójimo, aún cuando éste no nos ame a nosotros"), aparentemente conceden que "hay un conjunto de normas, de valores, de principios que tienen que ver con el principio Justicia y que están en la conciencia social no por un pacto sino por algo que está adentro de cada uno y del corazón social, que lo sentimos como un deber de humanidad y que tiene que ver con el sentido moral que une a todos los hombres".

El Plan reconoce las diferencias entre los individuos. Por una parte las que derivan de "distintas religiones, distintas culturas, distintas concepciones de la vida". Por otra, las debidas "a la diversidad biológica, de edad, étnica y de género". Por último, las "desigualdades sociales reproducidas [históricamente] por un Estado al servicio de los intereses del capital en detrimento del trabajo, que han contribuido al aumento de las limitaciones en las capacidades individuales y colectivas, requeridas para el disfrute de los derechos humanos y sociales".

Ante las primeras diferencias el Plan responde prometiendo "tolerancia activa militante en un medio plural", a menos que la presencia de "injusticias" conviertan a la "intolerancia e intransigencia ... en una plataforma indispensable para poder iniciar una convivencia pacífica". Para corregir las últimas, promete que "el poder político será utilizado como palanca para garantizar el bienestar social y la igualdad real entre todos los miembros de la sociedad".

- Ser social colectivo y bien común

En el Plan se lee que la sociedad, "un tejido comunitario y solidario", tiene un "corazón social" y un "interés general", así como la comunidad una "voluntad general", cuyo ejercicio "hace tangible" la soberanía popular. Esta, a su vez, "es indelegable, indivisible e infalible pues está al servicio de toda la comunidad". El soberano, "que no es sino un ser colectivo, no puede ser [re]presentado más que por sí mismo". Por ello el pueblo debe "por sí mismo dirigir el Estado".

La referencia al "ser social colectivo", según los planificadores, "no niega al ser individual pero lo trasciende positivamente". En su Plan rechazan directamente a los "individuos aislados y egoístas atentos a imponer sus intereses a la comunidad" y proponen que vivamos "en función de la felicidad de todos". Requieren "que los individuos se organicen [en] asociación cooperativa [para] transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, [asegurando] que el establecimiento de la organización no implicará menoscabo de la independencia, autonomía, libertad y poder originario del individuo". Sin embargo, informan que para producir una voluntad general, "en el sentido de un poder de todos al servicio de todos, es decir, sustentado moral y colectivamente", se necesita de la "entrega [de] todo el poder originario del individuo" a la comunidad. Además, "la conducta de los asociados, aunque tengan intereses particulares, (voluntades particulares), para poder ser moral deberá estar guiada por la justicia, es decir, por principios de igualdad –única manera de fortalecer el cuerpo político colectivo-, y de libertad".

La soberanía sería "el derecho del pueblo para garantizar el bien común", cuya búsqueda es el fin del Estado. El bien común determinaría "el sentido de lo justo y lo bueno, es decir, de lo ético, lo cual determina el contenido de la legislación general, es

decir, de la Constitución y las leyes". Argumentando que "todos no pueden actuar en contra de sus propios intereses comunes", los planificadores sostienen que la soberanía es "indivisible e, incluso, infalible".

Aunque supongan que los ciudadanos sean "éticos, autónomos, cooperativos y conscientes", los planificadores rechazan la democracia representativa y defienden la participativa, afirmando que delegar la soberanía implicaría la "disolución" del pueblo. Aun cuando "los ciudadanos conservan siempre el poder político, es decir, la soberanía", en el Plan se advierte que el Estado, fundándose "en la conciencia ética y no en la represión", no admitirá "que intereses particulares se impongan al interés general de la sociedad y el bienestar de todos".

- Trabajo, igualdad y empresa.

Los revolucionarios anuncian un "sistema de planificación, producción y distribución ... donde lo relevante es el desarrollo progresivo de la propiedad social sobre los medios de producción, la implementación de sistemas de intercambios justos, equitativos y solidarios contrarios al capitalismo, avanzar hacia la superación de las diferencias y de la discriminación entre el trabajo físico e intelectual y reconocer al trabajo como única actividad que genera valor y, por tanto, que legitima el derecho de propiedad".

El Modelo Productivo Socialista respondería más "a las necesidades humanas [que] a la reproducción del capital" y eliminaría "la división social del trabajo, ... su estructura jerárquica actual y ... la disyuntiva entre satisfacción de necesidad y producción de riqueza", promoviendo una "política de inclusión económica y social" orientada "por el principio de cada cual según su capacidad, a cada quien según su trabajo". El Modelo se conformaría básicamente con Empresas de Producción Social (EPS), es decir, por "entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios en las cuales el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico". En ellas la planificación es "participativa y protagónica", a sus integrantes se reconoce "igualdad sustantiva" y excedente económico resultante de la actividad se repartiría "en proporción a la cantidad de trabajo aportado, [determinándose] el peso relativo de la participación ... con base en la persona y no con base en el capital aportado".

- Presidente, plan y felicidad

En su Propuesta de Reforma Constitucional de 2007, el Presidente asignaba al Estado la responsabilidad de promover el Modelo Productivo, "fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible". En este sentido, "la política económica general y [el] Plan de Desarrollo Integral de la Nación [se formularían para] alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo". La nueva Constitución habría conferido al Presidente exclusiva competencia en la formulación de dicho Plan de Desarrollo, la administración de la Hacienda Pública Nacional, la política monetaria. La política militar y la política territorial, entre otras. Convertido en Jefe del Estado y coordinador de los poderes públicos, su período se aumentaría a siete años con reelección inmediata, puesto que, según su Exposición de Motivos, extender

"el horizonte del mandato presidencial, [permitiría] la formulación y ejecución de proyectos cuyo éxito depende de [su continuidad] porque superan los límites de uno o dos mandatos". En este caso, correspondería al Presidente decidir la importancia relativa de cada individuo antes de orientar al Estado tras la "suprema felicidad social".

Conclusión: ¿Socialismo utilitarista del siglo XXI?

Lograr la "mayor suma de felicidad posible" es un problema matemático en los libros de microeconomía de nuestro tiempo [ver, por ejemplo, Kreps (1990) y Villar (2000)]. En su versión más sencilla su objetivo es repartir dos bienes entre dos individuos, maximizando el promedio ponderado de sus utilidades. Lo utilizaremos como referencia al examinar algunas implicaciones de encontrar al principio de la utilidad entre los objetivos más divulgados del Estado Socialista del siglo XXI.

- **No es cierto que sólo pueda definirse una única "suprema felicidad social".** Cuando los dos individuos se suponen iguales, el promedio ponderado de sus utilidades es igual al promedio simple. Si se ignora la utilidad de uno, el promedio ponderado es igual a la utilidad del otro. Ambos casos son extremos: en uno las ponderaciones son iguales a 1/2, en el otro las ponderaciones son 0 para el ignorado y 1 para el tenido en cuenta. Hay infinitos casos entre ambos, y por tanto infinitas "sumas de felicidad posible" que podrían ser maximizadas. En cada caso la importancia relativa entre los dos individuos es diferente, y estaría cuantificada con la ponderación que le corresponda en el promedio. Así, por ejemplo, si en el promedio la utilidad de un individuo tiene una ponderación de 2/3 diríamos que su importancia relativa es el doble de la del otro individuo.

- **Hay infinitas "supremas felicidades posibles", pero no todas parecen "justas" a todos.** Cada solución del problema distributivo tiene consecuencias distintas para cada individuo: mientras mayor es la utilidad de uno menor es la del otro. Determinar cuál es el par de ponderaciones "justo" implicaría un problema adicional, cuya solución requeriría de explícitos argumentos éticos. Aun si aceptara que la felicidad de una persona pudiera compararse con la de otra, John Rawls (1921-2002), por ejemplo, rechazaría ponderaciones igualitarias e intentaría favorecer a quien tuviera la menor utilidad. Robert Nozick (1938-2002), por otra parte, temería que ponderaciones igualitarias favorecieran en exceso a un imaginario "monstruo de la utilidad": si para un individuo el placer derivado de consumir una unidad de cada bien fuese, por ejemplo, 1000 veces mayor que el placer derivado por otro, podría ocurrir que el promedio de utilidades fuese máximo asignando al "monstruo" la existencia completa de todos los bienes. Aunque estos argumentos rechazarían ponderaciones igualitarias no bastarían para determinar las ponderaciones desiguales "justas". Aunque los Socialistas del siglo XXI afirman que "adentro de cada uno" hay "algo" que denominan "principio Justicia", no necesariamente todos considerarían justas ciertas ponderaciones que impliquen importancias relativas distintas entre las personas.

- **La "mayor suma de felicidad posible" no parece neutral ante la construcción deliberada del hombre nuevo.** Todos los hombres nuevos, según las descripciones del Plan, serían iguales. Digamos más: idénticos. En

términos utilitaristas, cada uno tendría la misma función de utilidad, de modo que no hubiera diferencias de intensidad en la felicidad. Todos tendrían en sus funciones de utilidad su propio consumo y el de los demás, de modo que todos alcanzarían la misma suprema felicidad individual en la asignación elegida por el Estado de modo que maximice la felicidad social. Lograr este resultado llevaría tiempo, si fuera posible. Según la Exposición de Motivos, sería "un largo tránsito en el cual, a través de etapas sucesivas, se va aproximando más en el alcance y consolidación de la estructura de una sociedad venezolana en donde imperen los nuevos valores y marcos referenciales socialistas, recorrido que es conocido por los teóricos como el proceso de la transición. La transición al socialismo puede durar muchos años, resultando un proceso de quiebre generacional". No es evidente que la "construcción" de nuevas funciones de utilidad individuales tenga un efecto favorable sobre la suma de felicidad social, dadas las ponderaciones.

- **La personalización del pueblo implica la anulación del individuo.** A pesar de afirmaciones contradictorias, el Plan deja claro el sometimiento de las voluntades particulares ante la denominada voluntad general. Esta se "produce" como resultado de una supuesta identificación unánime del llamado bien común, que sería reconocido infaliblemente por el pueblo, entendido como "ser social colectivo". Si tal unanimidad no existiera se debería al egoísmo moralmente inaceptable de algunos individuos, merecedores de la intransigencia y la intolerancia. Una crítica de Marx a Bentham es pertinente aquí: antes de recurrir al principio de utilidad para juzgar "todos los actos humanos, movimientos, relaciones, etc., ... debe tenerse en cuenta la naturaleza humana en general y luego que la naturaleza humana cambia en cada época histórica". Según Karl Marx (1818-1883), Bentham no lo hizo. Tampoco los intérpretes de un hipotético ser social soberano, con voluntad y corazón, infalible, indivisible y maximizador de "su" felicidad.

- **La democracia no es participativa sin el reconocimiento de los intereses particulares.** Bolívar descartaba un sistema completamente representativo por no creer que Venezuela pudiese ser una república de santos. Los bolivarianos evitan esta objeción tratando al pueblo como una persona virtuosa, capaz de dirigir "por sí misma" el Estado. Por ello postulan que la democracia participativa es superior a la representativa. Sin embargo, al negar la existencia de intereses particulares admisibles que se opongan la voluntad general, el Estado queda encargado de reprimir la disidencia utilizando argumentos éticos. Con ello se elimina la oportunidad de participar para quienes no compartan tales argumentos. En una sociedad polarizada, por ejemplo, ello sería ilustrado por la pretensión de de uno de los polos de maximizar la "felicidad social" resultante de ponderar con 0 la felicidad de los miembros del otro polo.

- **Soslayar las diferencias entre los individuos puede hacer inviables los modos de producción socialistas, reduciendo todas las "supremas felicidades posibles".** Promover la igualdad sustantiva en la planificación de las actividades de las EPS y la repartición de sus excedentes económicos "en proporción a la cantidad de trabajo aportado, ... con base en la persona y no con base en el capital" implica no reconocer todas las desigualdades "físicas y morales" entre los individuos, que para Bolívar era una ley natural. Supone la

existencia de unidades de medición que hagan comparables las horas de trabajo aportadas, y parece minimizar la importancia de mantener la reproducción del capital. Si este modelo no fuese viable, como parece ser el caso, la producción de todos los bienes podría reducirse, reduciendo a su vez todas las posibles "supremas felicidades sociales".

- **Bentham y los utilitaristas adoptaron literalmente el principio de la utilidad. Muy posiblemente, el Libertador no.** Según Marx, Bentham no sólo no descubrió el principio de la utilidad, sino que se limitó a reproducir "torpemente lo que Helvétius y otros franceses habían dicho con ingenio en el siglo XVIII". Aún si así fuese, es innegable su influencia sobre europeos y americanos durante los siglos XIX y XX. Bentham no se limitó a pronunciar la que consideraba una "verdad sagrada": también propuso un modo de calcular la felicidad e hizo explícitos algunos de los muy discutibles supuestos que sería necesario aceptar, entre ellos que los placeres eran mensurables y las felicidades individuales comparables y jerarquizables. Bolívar no avanzó en esta dirección, prefiriendo detallar un sistema que lograse "la mayor suma de estabilidad política". Aunque tampoco propuso un método de cálculo, sugirió entre otras cosas dividir los poderes, asignar responsabilidades individuales a los funcionarios públicos, someter a elecciones al Presidente de la República, impedir su permanencia prolongada en el poder y atarle de manos, mientras liberaba su cabeza. Del examen de los documentos emblemáticos de los Socialistas del siglo XXI se observa que encuentran mayor afinidad aparente con las ideas promovidas por Bentham que con las defendidas por el Libertador.

Referencias

Arrow, K. (1972) "General Economic Equilibrium: Purpose, Analytic Techniques, Collective Choice" *Lecture to the memory of Alfred Nobel*, December 12, 1972

Bravo, C. (2000) "El pensamiento económico de Jeremy Bentham" *Revista de Ciencias Humanas* No. 20, Universidad Tecnológica de Pereira, disponible en http://www.utp.edu.co

Kreps, D. (1990) *A Course in Microeconomic Theory*, Princeton University Press

Camacho, J. (2008) *Bentham y el Hombre Económico: un acercamiento ético al utilitarismo remanente en la teoría económica neoclásica*, Universidad Católica Andrés Bello, Escuela de Filosofía (Trabajo de grado)

McKennan, T. (1978) "Jeremy Bentham and the Colombian Liberators", *The Americas*, vol. 34, No. 4, abril, pp. 460-475.

Newman, P. (2003) *F. Y. Edgeworth's Mathematical Psychics and Further Papers on Political Economy*, Oxford University Press

Rey, J. C. (2005) "El ideario bolivariano y la democracia en la Venezuela del siglo XXI" *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Número 28/julio-diciembre, pp. 167-191

Villar, A. (2000) *Lecciones de Microeconomia*, Antoni Bosch