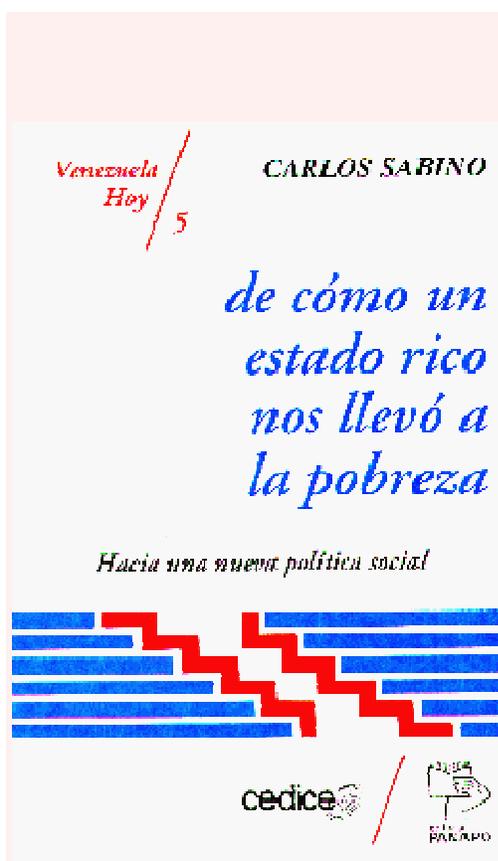


# DE COMO UN ESTADO RICO NOS LLEVO A LA POBREZA

**Carlos Sabino**

Ed. Panapo-CEDICE, Caracas, 1994, 144 pp.



¿Cómo es que Venezuela, un país que durante tanto tiempo ha recibido recursos incalculables, se encuentra hoy en medio del atraso y la pobreza? ¿Por qué se ha interrumpido el mejoramiento de las condiciones sociales, que hasta hace unos años parecía algo natural e irreversible, llevándonos al deterioro social en que vivimos? ¿Qué es lo que ha fallado en nuestras políticas sociales que nos han entregado una educación pública en ruinas, una salud precaria y una constante inseguridad?

A estas preguntas -que todos de un modo u otro nos hacíamos y que lamentablemente todavía nos hacemos- traté de responder en 1993 escribiendo **De cómo un Estado rico nos llevó a la pobreza**, un libro breve que contiene un mensaje claro y lo más contundente posible, un mensaje que lamentablemente no ha sido tomado en cuenta por quienes han dirigido hasta ahora el país. Luis Pazos, el destacado escritor mexicano que hizo la presentación de la obra, mencionó que no había caído en la tentación de complicar lo sencillo y elogió la forma comprensible en que se presentaban problemas que son en sí bastante complejos.

La investigación para escribir el libro fue patrocinada por CEDICE, institución que aprobó el proyecto, lo financió y dio difusión a la obra. Desde entonces se han hecho dos reimpresiones. El contenido, organizado en forma histórica, es el que sigue:

## El Mensaje de Sabino, por Luis Pazos

### Prólogo

#### Capítulo 1: Bienestar y Política Social

- 1.1. El Estado y la sociedad civil
- 1.2. Diferentes concepciones de política social
- 1.3. Evolución de las políticas sociales en Venezuela

#### Capítulo 2: Sembrar el petróleo

- 2.1. ¿Una sociedad rentista?
- 2.2. La modernización desde el Estado
- 2.3. La siembra del intervencionismo

#### Capítulo 3: Democracia e inversión social

- 3.1. El Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961
- 3.2. El Estado benefactor en acción

#### Capítulo 4: De los subsidios indirectos a los subsidios directos: El camino hacia ninguna parte

- 4.1. El dilema de la devaluación
- 4.2. Efectos nocivos del subsidio cambiario
- 4.3. Los subsidios directos: mitos y realidades

#### Capítulo 5: Una política social para una Venezuela más libre

- 5.1. Dónde nos encontramos
- 5.2. Condiciones necesarias para una nueva política social
- 5.3. La importancia de una adecuada legislación: un ejemplo

#### Capítulo 6: Propuestas concretas

- 6.1. Los servicios básicos
- 6.2. La educación
- 6.3. La seguridad social
- 6.4. La salud
- 6.5. La vivienda
- 6.6. Ayudas directas e indirectas

## Bibliografía

# EL MENSAJE DE SABINO

Una de las tentaciones que todavía no resisten muchos intelectuales latinoamericanos es la de complicar lo sencillo.

Hay académicos que piensan que entre más largos sean sus escritos, más profundo es su pensamiento, y entre menos entiendan su mensaje, mayor será el respeto de sus oyentes o lectores.

El Dr. Carlos Sabino ha logrado superar estas tentaciones. Plantea los problemas económicos en una forma sencilla y comprensible, por lo que corre el peligro de ser acusado de simplista.

La economía es una rama del conocimiento donde los intereses partidarios, los dogmas y la ignorancia complican y oscurecen las verdaderas soluciones.

Venezuela es un ejemplo de una región rica, empobrecida por las decisiones equivocadas de los gobernantes.

Las políticas económicas erróneas normalmente son consecuencia de teorías y concepciones económicas falsas.

En muchas ocasiones las políticas erróneas son aplicadas a sabiendas de sus efectos negativos, debido a que permiten enriquecerse a gobernantes, grupos de empresarios y de líderes obreros ligados a los autores de las políticas económicas.

Los programas o leyes con resultados económicos empobrecedores para la mayoría de la población implican generalmente un ambiente proteccionista, de privilegios y de componendas.

El libro de Carlos Sabino nos describe cómo Venezuela se empobreció debido a programas económicos erróneos.

El mal uso de la riqueza petrolera y el gran daño que causaron a Venezuela el engaño de los subsidios son algunas de las enseñanzas del Dr. Sabino. También propone caminos

concretos para mejorar los servicios básicos, la educación, la seguridad social, la salud y la vivienda.

Las propuestas de Sabino, aunque fáciles de comprender y con un gran sentido lógico y de sentido común, son difíciles de aplicar en Venezuela y el resto de Iberoamérica, pues implican para los gobernantes renunciar al poder de manipular, repartir y decidir arbitrariamente sobre los recursos de un país.

Atrás de las propuestas de Sabino están implícitos los principios de la lógica económica. Esos principios han ayudado a las principales potencias del siglo XX, Alemania, Estados Unidos y Japón, a lograr el lugar que tienen en el concierto de las naciones.

El progreso no es consecuencia ni del destino ni del azar, sino de la aplicación de principios económicos lógicos y de sentido común.

El libro del Dr. Carlos Sabino tiene una gran importancia, pues adapta a la realidad contemporánea de Venezuela los principios que la historia del siglo XX y la razón enseñan, son necesarios para progresar.

**Luis Pazos\***

\* Abogado, economista y administrador mexicano, estudió en el Instituto Tecnológico de Monterrey; realizó postgrados en la Universidad de New York y en la UNAM, donde obtuvo su doctorado. Es presidente del CISLE (Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa) y autor de innumerables libros, entre los que destacan **Ciencia y Teoría Económica** y **El Gobierno y la Inflación**.

## **Prólogo**

La idea de escribir este libro surgió aún antes de terminar *La Seguridad Social en Venezuela*, [Carlos Sabino y Jesús E. Rodríguez-Armas, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991.] cuando Jesús Eduardo Rodríguez y yo comprobamos la vastedad del tema en que estábamos incursionando y comprendimos que mucho nos restaba por decir sobre varios problemas

que no habíamos podido abordar en la obra. La favorable acogida que tuvo ese trabajo contribuyó también a que asumiera el compromiso de continuar con lo que sentía como algo inconcluso. [El libro obtuvo el *Antony Fisher International Memorial Award, third place*, en 1992.]

Consciente de mis limitaciones decidí abrir un taller de investigación en la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela, como un modo de ir sistematizando y profundizando mis conceptos y de ir ampliando mi información a través del trabajo interactivo de la docencia; los estudiantes respondieron con interés y entusiasmo al desafío planteado. Poco después inicié un seminario dedicado al tema de las políticas sociales en el Doctorado en Ciencias Sociales de esa misma universidad, con lo cual pude discutir ante un público calificado las ideas y las informaciones que iba elaborando. Al cabo de un tiempo consideré que ya poseía lo que había estado buscando desde el comienzo: una panorámica global, pero suficientemente apuntalada con datos empíricos, de lo que había sido la política social en Venezuela durante las últimas décadas.

Pero el trabajo de poner las ideas por escrito no pudo ser comenzado sino hasta hace unos pocos meses, gracias a la comprensión y el apoyo directo de CEDICE, Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. CEDICE es una institución que procura, desde hace ya casi diez años, difundir el pensamiento económico y social que otorga prioridad a la libre acción humana, favoreciendo la iniciativa individual y el análisis de las condiciones que permiten la existencia de sociedades prósperas y libres. Pero sus objetivos no sólo se limitan a la divulgación de las ideas ya existentes: sus miembros entienden claramente que la tarea debe ampliarse mucho más y que es preciso investigar y producir obras originales, que permitan analizar y conocer nuestros problemas concretos y vayan creando las referencias imprescindibles para hallarles solución. Por esta razón, y gracias a los esfuerzos de CEDICE por conseguir los fondos indispensables para realizar esta investigación, pude enseguida dedicarme a la tarea de iniciar la investigación cuyo fruto es el libro que el lector tiene en sus manos.

El objetivo del trabajo es realizar una evaluación global de lo que han sido las políticas sociales en el país durante los últimos tiempos, aportando las soluciones ¿globales, pero también en lo posible específicas? que pueden ir resolviendo nuestros agudos problemas sociales. Pero implícito en este propósito general, aparentemente neutro y objetivo, está la necesidad de dar respuesta a un interrogante que suscita no sólo la preocupación, sino la inquietud y la angustia de casi todos los venezolanos: ¿Cómo es que un país rico, que ha recibido durante tanto tiempo recursos verdaderamente incalculables, exhibe hoy una situación tan deplorable como la que percibimos día a día? ¿Por qué se ha detenido el mejoramiento de las condiciones sociales de vida que, hasta hace unas pocas décadas, nos parecía casi irreversible, llevándonos en cambio al deterioro en que vivimos? ¿Cómo ha sucedido esta terrible paradoja a través de la cual nos hemos ido empobreciendo en vez de alcanzar las metas de la prosperidad y el desarrollo?

Para entenderlo, para penetrar en el núcleo del verdadero problema, es que he organizado la exposición de un modo diferente al que suele prevalecer en los estudios sobre política social. En vez de asumir como dadas las circunstancias que nos rodean y pasar, luego de la inevitable descripción, a trazar las bases de una propuesta, decidí comenzar por el análisis de las causas profundas que nos han llevado a la situación que confrontamos. Por ello he comenzado por un primer capítulo general donde se analiza la propia idea de política social en el contexto de una discusión más amplia, que incluye el conocido problema de la riqueza de las naciones y el examen de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad civil. De allí he pasado a una caracterización, para mí indispensable, de la forma en que se han dado estas relaciones en la Venezuela contemporánea, deteniéndome a analizar, en sucesivos capítulos, las diversas orientaciones que ha seguido explícita o implícitamente la política social venezolana. Al final, en los dos últimos capítulos, he tratado de avanzar un conjunto de propuestas teóricas y prácticas que son coherentes con el concepto de política social no intervencionista definido en las primeras páginas del libro y que me parecen imprescindibles para no dejar abandonado al lector al final del camino. Porque creo, con firme convicción, que sí es posible revertir el largo proceso de deterioro que hemos sufrido y que hay soluciones a nuestro alcance, medidas concretas y efectivas que pueden llevarnos a una Venezuela con menos desigualdades, más libre y más próspera.

No quisiera concluir este prólogo sin dejar constancia de mi agradecimiento a todas las personas que, de un modo u otro, han colaborado en la elaboración de este trabajo: al Directorio de CEDICE, que comprendió de inmediato el interés y el sentido de la obra, y a Rocío Guijarro S., Gerente General de esa institución, quien alentó de diversas maneras su realización práctica; a mis colegas Fernando Salas Falcón y Leandro Cantó, del Instituto La Pallosa para el Estudio de la Acción Pública, con quienes discutí las ideas esenciales sobre el tema y debatí intensamente diversos puntos específicos; a mi esposa, América Vásquez, quien leyó con cuidado y dedicación todo el borrador del libro, alentó mi trabajo y me expresó el cariño y la comprensión que siempre manifiesta hacia mi trabajo; a Jesús Eduardo Rodríguez, quien también estudió el manuscrito con esmero y me hizo valiosas sugerencias; a todo el personal del COE, Centro de Orientación Económica, que me apoyó de diversas maneras durante el desarrollo de la investigación y especialmente al mismo Fernando Salas, quien siempre tuvo una actitud de colaboración y estímulo; en fin, a los amigos, estudiantes y colegas con quienes, de un modo u otro, compartí este desafío intelectual y en quienes encontré siempre oídos atentos a mis preguntas y mentes abiertas a la discusión. Ninguno de ellos, obviamente, es responsable por los errores u omisiones que hay en este libro, pero a todos agradezco con sinceridad lo que han hecho para enriquecerlo.

**Carlos Sabino**

**Caracas, enero de 1994**

## Capítulo 1

# Bienestar y política social

## 1.1. El Estado y la sociedad civil

La riqueza de las naciones, como ya lo comprendiera hace dos siglos Adam Smith, [Cf. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Ed. Encyclopaedia Britannica, London, 1975. Hay traducción castellana, FCE.] no proviene de la dotación de recursos naturales que ellas poseen. Un país es rico o pobre, esencialmente, por la forma en que trabajan sus habitantes, por los intercambios que realizan y la división del trabajo que se va generando entre ellos, por la tecnología que crean e incorporan a la producción, por el capital que acumulan y reinvierten. La existencia de un mercado competitivo, y el consiguiente estímulo que éste supone para la producción y el desarrollo de nuevas actividades, es una condición esencial para la obtención del crecimiento económico; la libertad para trabajar, para crear empresas y para evolucionar sin trabas dentro del mercado, es otra condición indispensable, estrechamente vinculada a la anterior. La historia contemporánea, con el fracaso estrepitoso del comunismo y de las diversas variantes de socialismo que se han intentado en este siglo, resulta pródiga en ejemplos que confirman los análisis de Smith.

En Venezuela, muy alejados de esta manera de ver las cosas, hemos vivido bajo la impronta de una concepción de la sociedad mucho más simple y primaria, que puede ser considerada precientífica en la medida en que se asemeja a las ideas que prevalecían antes de que comenzara a desarrollarse el pensamiento social moderno. Aquí, como en el resto de América Latina, nos hemos regodeado con la contemplación de las riquezas naturales de una tierra plena de promesas y de posibilidades, pero no hemos acabado de comprender que la verdadera riqueza, la que se genera año tras año y va produciendo la elevación del nivel de vida de la población, no deriva de unos recursos naturales entendidos como una suma fija de bienes a nuestra disposición sino de la forma en que se organiza la sociedad y se lleva a cabo la producción.

Confianza en la abundancia de los recursos petroleros, y manteniendo un tipo de legislación heredada de la colonia, nuestro país asistió, durante un largo período de este siglo, a una etapa de modernización y crecimiento que ocultó las limitaciones intrínsecas del modelo que se estaba siguiendo. El país se desarrollaba y el nivel de vida de sus habitantes iba mejorando sensiblemente, pero una mentalidad incapaz de comprender

cómo se genera la riqueza de los pueblos iba imponiendo desde el poder público cada vez más limitaciones al capital privado, extendiendo la acción estatal y confiando en las supuestas bondades de la planificación. La relación básica entre el Estado y la sociedad civil se iba inclinando peligrosamente hacia el primero de estos dos términos, generando un desequilibrio que iría a producir nefastas consecuencias.

Porque la sociedad civil, el conjunto de quienes trabajan y producen, vinculándose y organizándose de diversas maneras para lograr sus fines, es la verdadera esencia de toda colectividad: a ella pertenecen las familias y las empresas, las asociaciones religiosas y ciudadanas, las múltiples estructuras sociales -formales o informales- donde se desarrolla la vida de las personas. Frente a ella el Estado, como núcleo institucional que concentra el poder político de la sociedad, no es más que una entidad que existe para contribuir a su desarrollo, una creación de la propia sociedad ante la que debe realizar un papel determinado y específico. El Estado, en este sentido, crea las condiciones institucionales, políticas y legales que los ciudadanos requieren para llevar a cabo sus actividades personales, garantizando su seguridad y sus derechos frente a otros ciudadanos. Pero **el Estado no es la sociedad**, es sólo una creación o derivación de ella, y por lo tanto no puede sustituirla ni como generador de valores morales ni como productor de riquezas, aunque su acción resulte indispensable para que se respeten las normas de convivencia y la riqueza pueda ser creada y conservada.

En Venezuela esta distinción, fundamental para el entendimiento de lo que nos ocurre y decisiva para lograr una acción estatal eficiente al servicio de los ciudadanos, ha tendido siempre a desdibujarse, a hacerse borrosa, atribuyéndole al Estado cada vez más funciones que son privativas de la sociedad civil. Esta grave confusión ha dado por resultado una hipertrofia de su acción y una creciente intervención en todos los niveles de la vida social, lo cual ha producido dos consecuencias de efectos devastadores: por una parte, al asumir funciones cada vez más amplias, el Estado ha acabado por impedir el desarrollo de todo aquello que la sociedad civil hubiera podido hacer por sí misma, limitando su desarrollo y poniendo en definitiva un freno a sus capacidades creadoras; por otro lado, y paralelamente a lo anterior, se ha producido una verdadera politización de amplias áreas de la vida nacional, llevando a que todo, o casi todo, pasase a estar directa o indirectamente relacionado con la esfera de lo político: al intervenir en problemas tan diferentes como la tenencia de la tierra o el derecho de herencia, al desarrollar una legislación casuística que se ocupa desde el horario de trabajo de las empresas hasta la organización de cooperativas, se ha afectado de un modo importante la forma en que los ciudadanos conviven y producen, otorgando a los partidos y los funcionarios públicos un desmesurado poder de decisión. Como resultado de este proceso gran parte de la vida económica, de la educación, la salud, los servicios públicos y la seguridad social han quedado reservados al Estado, dejando a la sociedad civil y a sus iniciativas en una posición subordinada frente al poder político.

Los resultados, como podrá verse en los capítulos siguientes, han sido completamente decepcionantes. En cada uno de los grandes temas que consideramos la acción

pública, luego de algunos logros iniciales que a veces llegaron a ser espectaculares, fue luego perdiendo vigor, haciéndose cada vez más ineficaz e ineficiente, hasta que se llegó al colapso que hoy nos toca vivir. Para entender cómo ha ocurrido esto, y para superar las interpretaciones simplistas que tan frecuentes son en nuestro medio, es importante que nuestro análisis recorra, a la vez, dos vertientes distintas: por un lado es preciso comprender las diferentes concepciones con que en Venezuela, en las últimas décadas, fueron abordados los problemas sociales, cómo se los definió y enfrentó desde el poder público a través de los años; por otro lado, y como contrapunto a lo anterior, es necesario examinar los resultados concretos que estas políticas fueron produciendo, para evaluar sus logros efectivos y determinar sus limitaciones reales.

## 1.2. Diferentes concepciones de política social

La política social puede definirse como "aquella que diseña el Estado para acometer de un modo organizado las iniciativas destinadas a incrementar el bienestar de la población y resolver algunos de los problemas sociales que afectan a los habitantes de un país". [Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez Armas, *La Seguridad Social en Venezuela*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991, pág. 63.] Es decir que la política social se refiere a un conjunto más o menos delimitado de áreas que se diferencian, por su naturaleza, de las que corresponden a las otras funciones públicas -como seguridad, defensa, política económica, etc.- y que por ello posee algunas características peculiares que la distinguen bastante claramente de esas otras políticas.

En primer lugar, las políticas sociales no son intrínsecas a la existencia del Estado. Si bien es imposible imaginar, por ejemplo, un Estado que merezca el nombre de tal y que no posea una fuerza armada o algún tipo de control de sus fronteras, es en cambio totalmente concebible la existencia de Estados que no posean ninguna política social. Esta afirmación puede comprobarse fácilmente si se recuerda que, hasta hace apenas uno o dos siglos, los gobiernos no consideraban necesario ni posible intervenir directamente en la vida social del conjunto de sus ciudadanos, limitándose a cumplir sus funciones políticas esenciales aunque agregando, casi siempre, algún tipo de intervención económica destinada a satisfacer determinados objetivos.

A partir de la emergencia de los grandes conflictos sociales entre capital y trabajo que caracterizaron buena parte del siglo pasado, los gobiernos comenzaron a poner en práctica algunas medidas destinadas a suavizar o morigerar tales enfrentamientos. Poco a poco, y con el auge subsiguiente de las ideas socialistas, fueron configurándose diferentes enfoques políticos que hicieron casi imprescindible la definición e implementación de una política social más o menos global. Sólo en las últimas décadas, sin embargo, se ha comenzado a utilizar ampliamente, de un modo *explícito*, el concepto al que nos venimos refiriendo. Pero eso no significa que previamente, en casi todos los Estados modernos, no existiese de un modo *implícito* algún tipo de política social. Así, en Venezuela, puede decirse que se lleva a cabo una política social implícita,

no expresada de un modo claro y abierto, por lo menos desde 1936, aunque el término se use explícitamente sólo desde hace veinte o treinta años.

En segundo lugar, la política social, como cualquier otra política específica, depende fundamentalmente de las concepciones ideológicas más generales que sustentan en un momento dado los gobiernos, aunque reflejan, además, los particulares problemas sociales que son definidos como tales en cada época y cada país. Son, por ello, sumamente diferentes entre sí según los casos considerados, pudiéndose definir un abanico de posibilidades que va desde el intervencionismo total hasta la prescindencia casi absoluta de acción estatal, desde la preocupación por redistribuir la riqueza hasta la concentración de los esfuerzos en la educación, pasando obviamente por la definición de muchos objetivos específicos diferentes según los casos.

A pesar de la multiplicidad de posibilidades existentes pueden distinguirse, analíticamente, dos tipos básicos de políticas sociales que se apoyan, cada uno, en dos modos también diferentes de concebir la sociedad. La primera de estas concepciones, que denominaremos **intervencionista**, considera que es posible delinear, desde el poder político, la forma que habrá de adquirir la estructura social de una nación; la segunda, por el contrario, considera esta tarea poco menos que imposible, pues parte de admitir que la sociedad -como conjunto de individuos autónomos que responden libremente a variados estímulos- se va conformando en un proceso espontáneo que no dirige ni puede dirigir ninguna inteligencia humana en particular.

En el primer caso, el del intervencionismo social, encontramos desde la mentalidad planificadora del comunismo hasta los intentos de estimular ciertos fenómenos mediante el uso de variadas técnicas de "ingeniería social", como la creación de instituciones públicas orientadas a generar determinadas actividades, los impuestos o subsidios específicos que alientan o desalientan otras, etc. Es realmente llamativa la poca efectividad que, según innumerables estudios y casos ampliamente conocidos, tienen las diversas modalidades de intervencionismo social. Así, para dar simplemente algunos ejemplos bien conocidos, podríamos mencionar el modo en que la "guerra contra la pobreza", inaugurada en los Estados Unidos hace ya más de 25 años, no pudo reducir el número de pobres por debajo de un 12% de la población total por mayores que fueron las cantidades destinadas a los subsidios directos, pues por debajo de ese límite los propios subsidios indujeron un comportamiento completamente opuesto al proyectado, haciendo de hecho que creciera el número de personas que pasó a depender de los pagos de la seguridad social. [*Id.*, pág. 72 y *Rothschild, Michael, Economics*, Henry Hold Publ., New York, 1992, pág. 236.]

La modalidad europea del Estado de bienestar, que garantizó a una generación seguridad completa "desde la cuna hasta la tumba", está llegando también a una situación insostenible: Assar Lindbeck, presidente del comité que otorga los Premios Nobel en economía, ha destacado recientemente que el sistema sueco, probablemente el más completo y mejor administrado de toda Europa, enfrenta tres

graves problemas que obligan a su total redefinición: 1) dificultades financieras crecientes, que ya no pueden ser superadas mediante el expediente de aumentar los impuestos, pues estos han llegado prácticamente al límite máximo posible que puede tolerar la sociedad; 2) abuso de beneficios, que terminan repartiendo una enorme cantidad de subsidios a personas y grupos que tienen un nivel de vida muy alejado de la pobreza, y 3) repercusiones totalmente negativas en cuanto al ahorro interno de la sociedad, que reducen su capacidad de inversión y de progreso tecnológico.[V. "The Dilapidated Swedish Model" en *Newsweek*, December 20, 1993, pág. 17.]

No hace falta hablar, por otra parte, del triste resultado que tuvo el experimento socialista llevado a cabo en la antigua Unión Soviética y en los otros países que siguieron su modelo, pues los problemas sociales que se trató de resolver sólo fueron superados de un modo superficial y poco duradero. La educación gratuita para todos se convirtió en gran parte en adoctrinamiento político, mientras los niveles más altos del sistema sólo se abrieron para aquellas personas que mostrasen una lealtad completa al régimen y sus dirigentes. La salud presentó en cambio una cobertura más completa, pero resultó de pobre calidad en general, mientras que la vivienda se convirtió, con sus agudas penurias, en una de las más palmarias manifestaciones de la incapacidad del socialismo para arribar a la abundancia de bienes materiales que prometía.

Las políticas sociales **no intervencionistas**, por otra parte, asumen una concepción totalmente diferente de lo social. No se piensa en este caso que el poder público pueda modelar, desde su supuesta cima, las características que definen a un vasto conjunto social, sino que se considera que ello es imposible y, en último análisis, que tampoco es deseable. Lo primero porque se asume que la sociedad es una totalidad viva, integrada por millones de personas que deciden por sí mismas y que van dando forma, más allá de cualquier voluntad independiente, a procesos que nadie controla ni domina a plenitud. Así como en el mercado, por ejemplo, se llega a un resultado que no es decidido por nadie en particular, pues los precios son la consecuencia de múltiples fuerzas que, oponiéndose y complementándose, se conjugan entre sí, del mismo modo ocurre con muchísimos otros fenómenos sociales. Nadie fija ni determina conscientemente el índice de natalidad de una población, ni la forma concreta que adopta la familia, ni los patrones de conducta social o las actitudes ante la vida.[V. Hayek, *Friedrich von, Derecho Legislación y Libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1986.] Y cuando se designan políticas encaminadas a modificar cualquiera de estos elementos los resultados inesperados no tardan en aparecer, para sorpresa o consternación de los gobernantes: la gente no acepta el control natal impuesto desde el Estado o no responde a los incentivos para tener más hijos, los precios no bajan porque así se lo decreta, ni los pobres comienzan a desaparecer cuando se les asignan importantes subsidios. Las personas conservan sus propios intereses, piense lo que piense de ellas quien detenta el poder político, y se niegan a seguir pasivamente sus designios mediante la resistencia activa o pasiva, aprovechando oportunidades imprevistas, inventando a veces tortuosos o risueños subterfugios. De allí la imposibilidad, para el poder público, de modelar las conductas

sociales de la población, es especial aquéllas que se ligan a las actitudes fundamentales del hombre.

Pero ésta, como decíamos en otra oportunidad, [V. Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, pág. 64], es apenas una parte del problema, la que se refiere a la comprensión de los hechos y la consiguiente capacidad práctica de intervención. Más allá de la misma, sin embargo, queda latente una decisiva cuestión: ¿es que acaso los gobiernos tienen derecho a imponernos conductas o acciones que los ciudadanos en realidad no deseamos, o a modelar nuestra vida de acuerdo con las metas que ellos han definido, a veces sin consultarnos o explicarnos lo que se pretende? Y aunque existiese un acuerdo mayoritario respecto a ciertos problemas sociales: ¿es justo que todos los ciudadanos tengan que seguir, bajo la presión de los organismos públicos, modelos de conducta que tal vez ellos no hubieran escogido? La respuesta a esta última pregunta, como se comprenderá, habrá de variar según el tema que se encuentre en debate. Porque una cosa muy diferente es aceptar las normativas jurídicas que, por ejemplo, protegen la vida o la propiedad de los demás, y que son indispensables en definitiva para garantizar nuestra propia libertad, y otra muy diferente es aceptar que se ponga en manos del Estado un poder discrecional para educarnos, formar nuestros valores o asumir las elecciones privadas que de hecho nos corresponden.

Esta concepción no intervencionista de la política social no implica, como algunos lectores podrán pensar, que se suprima totalmente la acción del Estado en esta importante materia, aunque impone limitaciones estrictas a su definición e implementación. El criterio básico, desde este punto de vista, es el de generar las condiciones para que las personas, mediante su propio esfuerzo, puedan ir resolviendo los problemas que ellas mismas se plantean. Se trata, entonces, de realizar una especie de **inversión en lo social**, que favorezca las condiciones para que los problemas sociales vayan superándose por la acción misma de quienes los padecen, asumiendo que ellos, naturalmente, desean mejorar sus condiciones de vida e incrementar su bienestar.

La idea de inversión social parte de reconocer el papel subsidiario del Estado frente a los problemas sociales, pues no se trata de que éste "cree trabajo" o resuelva el problema del nivel de vida popular, por ejemplo, sino de que ejecute las actividades y las obras que la población no puede realizar por sí misma pero que necesita para producir y mejorar sus condiciones de vida. Invertir en lo social significa crear la infraestructura física y de servicios que, en un entorno de seguridad jurídica y de estabilidad macroeconómica, permita la rápida elevación del nivel de vida de los sectores menos favorecidos. La lucha contra la pobreza, para mencionar un objetivo que es central a las políticas sociales modernas, no resulta así el objetivo fundamental de la acción pública: éste queda definido, en cambio, como la creación de las condiciones que permitan generar riqueza.

### 1.3. Evolución de las políticas sociales en Venezuela

Los diversos sectores políticos que han gobernado Venezuela en el último medio siglo no llegaron a definir concepciones sistemáticas de intervencionismo social como las que caracterizaron al comunismo o al Estado de Bienestar, pero transitaron, en todo caso, por un camino que comparte una buena proporción de sus orientaciones básicas. Persuadidos de que tenían en sus manos un magnífico instrumento para superar de raíz el estado de pobreza en que el país se encontraba, decidieron utilizar los ingresos fiscales petroleros para emprender un proceso de modernización amplio y sostenido. Se desarrollaron, en consecuencia, sistemas de educación y salud caracterizados por la prestación pública y centralizada de tales servicios, se creó el seguro social bajo un criterio similar, se realizaron planes de vivienda y se intentó transformar al campo mediante una reforma agraria que buscaba sacar al campesino de su secular atraso.

Durante un largo período se pensó -ingenuamente a veces y en otros casos por obra de una mentalidad cercana al socialismo- que el Estado era el dador de bienes que podía alterar radicalmente la composición social de país, que podía resolver, desde arriba, los problemas sociales que se detectaban como más importantes, que se estaba modelando una Venezuela próspera y desarrollada donde hubiesen buenos servicios básicos para todos, educación y bienestar. Los años, como sabemos, han mostrado que los resultados no fueron los previstos.

La orientación general de la política social desarrollada desde 1936 y en la primera etapa de la democracia se caracterizó por un énfasis en la modernización, a través de una acción del Estado centrada en la provisión de servicios sociales básicos y del establecimiento de ciertos subsidios a los artículos que se consideraban como de primera necesidad. En el primer sentido es preciso hacer referencia a la ampliación de la red vial, la construcción de escuelas y hospitales, el desarrollo de los servicios de agua, teléfonos y electricidad y la promoción de la vivienda popular; en cuanto a los subsidios es importante mencionar el que se mantuvo siempre sobre los combustibles y sobre un conjunto de alimentos, que se complementó con un sistema de fijación y control de precios de alcance nacional.

Esta política, que podría parecer semejante a la idea de inversión social que mencionábamos en la sección precedente, se apartó, no obstante, considerablemente de ella. En primer lugar porque los subsidios, como lo veremos más adelante, nada tienen en común con la idea de invertir para lograr el desarrollo social de una nación. Pero en segundo lugar, y este quizás es el punto de mayor trascendencia, porque la acción encaminada al desarrollo de los servicios de infraestructura, educativos y sanitarios, se llevó a cabo con un criterio fuertemente estatista y centralista, que impidió el crecimiento de la sociedad civil y derivó en el clientelismo y el paternalismo que hoy - con muy buenas razones- reciben tantas críticas.

Pero aún antes que este modelo de política social mostrase tales limitaciones, y antes también de que los recursos necesarios para programas de tanta amplitud comenzasen a escasear, el proceso de modernización se estancó completamente. Como podremos

apreciar en el capítulo tres, tal estancamiento fue general y progresivo: el aparato educativo no pudo seguir con la expansión que había experimentado durante décadas, los hospitales empezaron un lento proceso de deterioro, las inversiones en vivienda se fueron contrayendo y, en general, las inversiones estatales encaminadas a lo social presentaron una tendencia hacia la baja. Los recursos del Estado, comprometidos en inmensas inversiones destinadas a unas supuestas "industrias básicas" que se presentaban como garantía de un rápido desarrollo, comenzaron súbitamente a escasear. Pero no era sólo un problema de recursos: por más que estos hayan crecido a un ritmo realmente veloz, impulsados por el auge de los precios petroleros que se dio entre 1973 y 1981, la **eficiencia** del gasto social venezolano disminuyó de un modo alarmante, haciendo imposible la continuidad de los proyectos de expansión.

Cuando sobrevino la caída de los precios del petróleo y, poco después, estalló la crisis de la deuda externa, los yerros profundos de la política social seguida hasta entonces quedaron expuestos en toda su increíble magnitud. A las ineficiencias ya mencionadas hubo de añadirse, de allí en adelante, una continua carencia de recursos, lo cual dio por resultado una peligrosa marcha hacia el colapso total de la mayoría de los servicios. La modernización desde el Estado, como podría llamarse en propiedad la política social desarrollada entre 1958 y 1982, ya no pudo continuar. Era preciso tener en cuenta la escasez extrema de recursos, la imposibilidad de mantener siquiera los niveles de cobertura ya conseguidos, las tensiones y el malestar social que poco a poco se iban manifestando.

Pero, en vez de revisarse a fondo la orientación populista y estatista que se había seguido hasta entonces, el gobierno de turno optó por el camino más fácil, el de enfrentar los problemas con una mentalidad centrada en el corto plazo, en la superación de las dificultades inmediatas. Se pasó así al uso indiscriminado y creciente de los **subsidios indirectos**. Ya veremos con más detalle, en el capítulo cuatro, la forma en que operó esta especie de política social, que pretendía mantener precios accesibles para unos consumidores que se iban empobreciendo mientras los desequilibrios de las cuentas del Estado avanzaban de un modo por demás peligroso. Ahora nos interesa destacar, para situar el problema en sus adecuados parámetros teóricos, el sentido general que puede tener una política social que se basa en el uso extensivo de los subsidios a la producción y los servicios.

Subsidiar es transferir recursos desde el Estado hacia los particulares. Cuando nos referimos a subsidios indirectos estamos en presencia de transferencias que se dan a las empresas para que puedan vender sus productos a precios inferiores a los que resultarían de los equilibrios del mercado. [V. Sabino, Carlos, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Ed. Panapo/CEDICE, Caracas, 1991.] La política de subsidios que comenzó en febrero de 1983 se basaba en un mecanismo *cambiarío*, pues operaba fijando un dólar preferencial para la importación de alimentos y de otros productos considerados de primera necesidad mientras dejaba que el resto de las importaciones se hiciese al cambio libre. De este modo se logró mantener durante cierto tiempo los mismos precios que existían

antes de la crisis que estalló en esa fecha, con lo cual -obviamente- se evitó el malestar social que hubiesen provocado unos precios liberados de acuerdo al valor que iba alcanzando el dólar.

El resultado de esta política fue que, durante seis años, el país pudo disfrutar de cierta tranquilidad social: es cierto que a medida que las devaluaciones se sucedían y que el gobierno se iba obligando a compensar una diferencia cada vez mayor entre el dólar libre y el regulado se producían algunos fuertes aumentos de precios y se reducían los salarios reales de los trabajadores, pero también es preciso tener en cuenta que, por la vía de la manipulación incesante de los precios, se evitaban las tensiones sociales que hubiese provocado un auténtico ajuste de la economía.

La política de subsidios indirectos continuó así durante todo el gobierno de Jaime Lusinchi, manteniendo una ilusión de armonía y evitando el deterioro del poder adquisitivo de gran parte de la población, porque sus costos fueron diferidos hacia más adelante, sin preocupación alguna por sus consecuencias fiscales y financieras que ella podría ocasionar. Hacia 1989, sin embargo, cuando asumió el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez, las tensiones acumuladas en la economía resultaron tales que obligaron a un ajuste de tremenda magnitud, el mismo que, de una u otra manera, produjo el virulento estallido social del 27 de febrero de ese mismo año.

Los técnicos del gobierno mencionado comprendieron que la política de subsidios indirectos seguida hasta esa fecha era totalmente insostenible y, con indudable valentía, decidieron eliminarla por completo. El precio de la divisa norteamericana fue unificado casi de inmediato con lo que el subsidio -y toda la corrupta estructura que se había creado para administrarlo- desapareció casi de la noche a la mañana. Pero, haciéndose eco de las recomendaciones de ciertos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se pasó a defender con entusiasmo un nuevo tipo de política social, aquella basada en las transferencias o **subsidios directos** a los sectores más necesitados de la población. Los sucesos del 27F, con sus terribles saqueos y su desembozada agresividad, sirvieron para acelerar la implementación de un modelo de política social que, sin embargo, ya estaba contemplada en la propuesta inicial del nuevo presidente. [V. el discurso pronunciado por C. A. Pérez el día 16 de febrero de 1989, en "Iniciamos el gran viraje en la conducción del país", *El Universal*, viernes 17 de febrero de 1989, págs. 1-11 y 1-12.]

Durante algún tiempo, con esa peculiar manera de discutir que tienen los sectores políticos venezolanos, todo pareció girar en torno a una dicotomía tal clara como falaz: los sectores apegados al pasado sostenían que era preciso mantener, en todo lo posible, una política de subsidios indirectos acompañada de un amplio control de precios; aquéllas personas ligadas a la administración y muchos analistas vinculados a las ideas de libre mercado planteaban, en cambio, que los subsidios directos eran la auténtica solución, que con ellos se compensaría la pobreza y se podría avanzar hacia un tipo de política social similar a la de muchos países desarrollados. A nadie pareció ocurrírsele,

lamentablemente, que las incongruencias y las debilidades de una política de subsidios indirectos no bastaba para afirmar las bondades de los subsidios directos, y que, más allá de esta alternativa planteada en blanco y negro, existían otras formas de diseñar una política verdaderamente capaz de mejorar las condiciones sociales del venezolano.

Con el tiempo, naturalmente, se pudieron apreciar en toda su magnitud las debilidades de una política social que se anunció con bombos y platillos pero que no produjo los efectos esperados; a ella tendremos la oportunidad de referirnos, con más detenimiento, en el capítulo cuatro de este libro. Baste por ahora decir que, después de los fracasos sucesivos de estas últimas décadas, el camino parece despejado por fin para iniciar una discusión más seria y consistente, menos ligada a los imperativos del poder político y más preocupada por el destino concreto de la gente.

A este tipo de discusión, como se comprenderá, hemos querido contribuir con la redacción de este libro. Es por demás deplorable que hayamos tenido que esperar al profundo deterioro social que presenciamos para que se haya impuesto la necesidad de estudiar el problema con más seriedad y detenimiento y para que se piense, ahora sí, que es preciso generar un nuevo tipo de política social pues, de otra manera, los niveles de vida de nuestra población seguirán descendiendo hasta un extremo inconcebible. Creemos que se ha alcanzado a comprender, finalmente, que ya nos encontramos directamente enfrente del abismo, y que se hace imprescindible revisar las orientaciones seguidas hasta el presente para encontrar las claves que nos permitan transitar por un camino diferente. A esta indispensable tarea de recapitulación histórica de la política social nos dedicaremos, por consiguiente, en los tres próximos capítulos.

## **Capítulo 2**

# **Sembrar el petróleo**

## **2.1. ¿Una sociedad rentista?**

Se ha repetido hasta la saciedad que Venezuela es un país rentista. Esta noción ha tenido la virtud de hacernos comprender, de un modo sintético y casi gráfico, la evidente desproporción que existe entre el petróleo y el resto de las actividades productivas en el conjunto de nuestra economía. Pero la idea de que vivimos de una renta, expresiva en sí misma, ha actuado también como una restricción al pensamiento crítico, pues ha tenido el efecto de ocultar algunos problemas teóricos y prácticos de verdadera significación.

En primer lugar, al hablar de rentas como de una categoría separada dentro del análisis económico, se ha pasado por alto que el negocio petrolero, considerado al nivel mundial, no tiene ninguna diferencia de fondo con la producción de cualquier otro bien o servicio, distinguiéndose apenas por su importancia estratégica y el elevado precio que ha mantenido casi siempre en el mercado internacional. En segundo lugar, y esto es ya de mayor relevancia práctica, la idea del rentismo nos ha hecho sentir que es el petróleo, el importante volumen de ingresos que genera, el causante del modo de organización política y social que nos caracteriza, el origen de nuestros desequilibrios y el responsable de casi todos nuestros males.

De allí se ha derivado, implícitamente, esa especie de santo horror hacia lo que nuestros indígenas llamaban *mene*, el excremento del diablo, y se ha desarrollado una creencia en la ilegitimidad de la riqueza petrolera, con la paralela obsesión por romper con su dependencia.[V. Pereira, Isabel, "La apropiación cultural de los bienes materiales" en Gómez, Emeterio, *Salidas para una Economía Petrolera*, ed. CELAT/Futuro, San Cristóbal, 1993, pág. 127 y ss.] De allí también ha surgido la idea de que es necesario distribuir a toda la sociedad los ingresos producidos por su extracción, para mejorar el nivel de vida de la población y realizar las inversiones productivas que nos permitirían seguir desarrollando el país una vez que ese recurso natural llegase al agotamiento.

En este modo de enfocar nuestra realidad, y en todo el discurso concomitante acerca de lo que significa el rentismo como mentalidad y modo de organización social,[V. el análisis que desarrollamos hace algunos años en Sabino, Carlos, *Empleo y Gasto Público en Venezuela*, Ed. Panapo, Caracas, 1988, pp. 52 a 61.] se ha pasado por alto, o al menos se ha dejado en un discreto segundo plano, el elemento que a nuestro juicio es sin duda el fundamental: el hecho de que la riqueza petrolera ha llegado a la sociedad venezolana **a través del Estado.**

Heredera de una legislación que otorgaba la propiedad del subsuelo a la corona española, Venezuela continuó con esa tradición, reservando a la nación la administración del recurso y la percepción de las rentas que éste generaba. Pero la nación, en definitiva, es sólo un concepto abstracto, no una realidad material; fue entonces el Estado, como sujeto jurídico, y más concretamente los gobiernos, como entidades de hecho, quienes recibieron los ingresos del petróleo y pudieron disponer de ellos.

Esta circunstancia generó una anomalía fundamental en la crucial relación que existe entre el Estado y la sociedad civil, tal como lo mencionábamos en páginas precedentes. Porque el Estado, al percibir unos ingresos mucho mayores que los que podría haber obtenido por la vía impositiva ordinaria, se encontró con una masa de recursos desproporcionada, que de hecho lo independizaban del control de las fuerzas sociales y económicas del país. El verdadero "rentista", por tanto, fue el Estado -un Estado que podía disponer de una ingente cantidad de recursos que no le proporcionaba la sociedad civil- y no Venezuela como nación en su conjunto. Esta decisiva diferencia

conceptual está en la raíz del comportamiento que ha seguido durante medio siglo el poder político en Venezuela, en la raíz de esa concepción del gobierno como "botín" del triunfador, en la base de ese comportamiento dispendioso que tantas veces se ha señalado y tantos males nos ha ocasionado. No resultará extraño entonces que la política social, como parte de la acción que se desarrolla desde el poder público, haya estado también sometida a la influencia de este decisivo factor.

## 2.2. La modernización desde el Estado

El hecho de que se hubiera concentrado en el Estado esta riqueza -y el poder desproporcionado que la misma generaba- influyó, durante mucho tiempo, en la actitud de las diversas fuerzas sociales hacia el poder. A pesar de que cada grupo, cada partido o sector, visualizaba de un modo diferente la forma de aprovechar tales recursos y de ponerlos al servicio del desarrollo del país, durante varias décadas se produjo una especie de acuerdo implícito en cuanto a las metas que todos consideraban que se debían alcanzar. Este consenso fundamental puede resumirse en dos puntos: a) en la necesidad de hacer llegar esta riqueza, repartiéndola adecuadamente, a la mayoría de la población; b) en la conveniencia de invertir los ingresos petroleros de modo tal que ellos aseguraran un desarrollo económico sostenido más allá del momento en que estos comenzasen a descender.

Es el primero de los dos puntos que acabamos de mencionar el que tiene más directa relación con la temática de este libro. Porque la idea de utilizar los ingresos del Estado para modificar una situación social determinada -para modernizar el país, en este caso- lleva implícita la noción misma de política social. El *Welfare State*, el Estado de bienestar que un gran número de países fue desarrollando desde las primeras décadas de este siglo, no es otra cosa que un ente que reparte las gruesas sumas obtenidas mediante la tributación interna para destinarla a programas sociales de diversa naturaleza que, en su conjunto, delimitan lo que podríamos llamar una política social, se defina ésta de un modo explícito o no.

No otra cosa va ocurriendo en Venezuela a partir de 1936. Teniendo en cuenta la decisiva diferencia apuntada, la ausencia de una fuerte estructura tributaria que no era necesaria por la presencia del petróleo, los gobiernos que se van sucediendo hasta 1983 deciden transferir una buena parte de los ingresos estatales a diversos programas que apuntan hacia la modificación de las condiciones sociales de la población. Una política social intervencionista se va delineando poco a poco con los años, a pesar de las marchas y contramarchas que imponen los sucesivos cambios de orientación política que acontecen.

Venezuela era, hasta ese momento, un país rural, con altas tasas de analfabetismo y mortalidad, pobre y mal comunicado. Hacia 1958, cuando se establece por fin un sistema democrático representativo estable, la tasa de analfabetismo se había reducido aproximadamente a un tercio del total, la población y la economía habían pasado a ser

predominantemente urbanas, se había consolidado una infraestructura de transportes y comunicaciones, se habían dado pasos gigantescos en cuanto a saneamiento ambiental y educación básica, avanzándose también con buen ritmo en el camino de la industrialización. En síntesis, se había alcanzado, en un lapso histórico relativamente muy breve, lo que podríamos considerar como los aspectos básicos de la modernización.

Esta transformación, por otra parte, se había producido de un modo pacífico y poco traumático, al menos si la comparamos con lo ocurrido en otras naciones que se han encontrado en situación similar. La amplitud de los ingresos del Estado, y la independencia que los mismos tenían con respecto al desarrollo de la sociedad civil, habían facilitado obviamente este proceso. Pero, y aquí comienza nuestro drama, estas mismas peculiaridades habían generado también algunas distorsiones que -con el paso del tiempo- se habrían de magnificar hasta un punto inconcebible.

El poder del Estado y, específicamente, su capacidad para intervenir en la vida económica y social de la nación, se había consolidado ya desde estas etapas tempranas de nuestro desarrollo. Ausente o muy limitada la actividad privada en muchas áreas, cupo entonces al Estado la tarea de iniciar y expandir un conjunto de actividades que, desde el comienzo, quedaron en sus manos. Con una capacidad de decisión que no tenía las restricciones que son comunes en otras latitudes nuestros gobernantes pudieron tomar medidas de amplio impacto social, pero que fueron configurando un modo de gestión estatista capaz de afectar profundamente a la economía del país.

Luego del fin de la dictadura gomecista, los primeros pasos de la acción estatal se encaminaron decididamente hacia la modernización: se crearon instituciones fundamentales, como el Banco Central de Venezuela, se realizaron algunas importantes obras públicas y se dio un estímulo decidido a la educación, que triplicó prácticamente las asignaciones del ministerio con respecto al período anterior. [Véase, para todo este punto, el clásico trabajo de Miriam Kornblith y Thais Maingón, *Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980*, ed. UCV, Caracas, 1985, pp. 101 yss.] En esta misma época aparecen también las primeras empresas del Estado y se crean dos institutos autónomos dedicados específicamente al área social: el Instituto Nacional de Higiene, en 1938, y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, dos años después. [Id., pág. 236.]

Mientras que hasta allí el eje de la política social consistía en dotar de infraestructura a un país que se pretendía sacar rápidamente del atraso, en el trienio 1945-1948, cuando gobernó por primera vez Acción Democrática en alianza con parte del ejército, se adoptó una orientación diferente. El objetivo pasó a ser la redistribución de la riqueza y la elevación, mediante acciones directas, del nivel de vida popular. Por ello, y de acuerdo a la concepción ideológica que prevalecía en AD, se decidió apelar al control compulsivo de precios y a la subvención de ciertas importaciones, especialmente las de alimentos. Los precios de los combustibles y la electricidad fueron bajados por decreto,

lo mismo que los alquileres, lo que produjo un efecto redistributivo evidente en el corto plazo, pero inició una modalidad de intervencionismo económico con fines sociales sumamente perniciosos, que iría consolidándose con el paso del tiempo en la medida en que cada gobierno la reforzaba o, simplemente, no se atrevía a desmantelarla por completo.[V. Betancourt, Rómulo, *Venezuela, Política y Petróleo*, Ed. Senderos, Bogotá, 1969, especialmente las págs. 325, 366 y 373.]

Paralelamente, y gracias a la creación de la Corporación Venezolana de Fomento y otras iniciativas semejantes, se dieron importantes pasos hacia la emergencia del sector de empresas públicas que luego tanto habría de crecer.[V. *ídem*, pp. 377 y 441] Es cierto que la CVF no se proponía, en un principio, la creación de empresas estatales, sino que intentaba transferir fondos del Estado para la generación de un sector privado moderno que pudiera expandirse aceleradamente. Pero de hecho, y en la medida en que el Estado iba asumiendo mayores compromisos directos e indirectos en el área productiva, se sentaban las bases para la expansión de un sector público poderoso y sin rival frente a las empresas privadas locales.

Durante la etapa que siguió, la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el gobierno desarrolló una política social dirigida al mantenimiento de la paz social, potencialmente amenazada por el apoyo político que, en la población en general y en el ámbito sindical en particular, poseían Acción Democrática y el Partido Comunista, ambos enemigos frontales del régimen. Para ello continuó la política distribucionista del ingreso nacional que se venía siguiendo hasta entonces, pero enfocándola en la creación de diversos institutos autónomos de carácter social que permitieran una transferencia de recursos concentrada directamente en ciertos fines considerados como prioritarios. Entre 1949 y 1956 se crearon siete nuevos Institutos Autónomos, entre los que cabe mencionar el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, el Instituto Nacional de Deportes, El Instituto Nacional de Nutrición, el Consejo Venezolano del Niño -al cual se destinaron amplios recursos- y el INCRET, destinado a la recreación de los trabajadores organizados.

La política social ocupó algo más del 10% de los recursos totales del presupuesto, con lo que se mantuvo la tendencia histórica previa, una buena parte de los cuales se canalizó hacia ambiciosos proyectos de vivienda que se realizaron a través del preexistente Banco Obrero. De este modo, y especialmente a partir de 1950, se alentó una política de vivienda que permitió atender la demanda insatisfecha de los sectores de menores recursos, ampliándose considerablemente la acción estatal con respecto a los períodos precedentes.[V. Hernández, José J., Edgar Ravelo y Margarita López, "El comportamiento del Estado frente a las clases trabajadoras durante el período 1948 a 1958", ponencia presentada ante el Segundo Seminario Internacional sobre la Historia del Movimiento Obrero Latinoamericano, Taller MOLA, UCV, Caracas, 1980, pp. 38 y ss.] También se amplió, durante este mismo período, la cobertura del sistema público de salud y de la seguridad social, por lo que puede decirse que el régimen perezjimenista fue exitoso en cuanto a transferir a programas sociales efectivos los productos de la expansión económica del país, obteniendo así la tranquilidad social que tanto necesitaba para sostenerse.

Hasta 1958, por lo tanto, existió una política social implícita que consistía básicamente en transferir los ingresos petroleros recibidos por el Estado hacia obras de infraestructura que pudieran modernizar una nación agrícola profundamente atrasada en lo social. Los puntos cruciales al respecto ya han sido en parte mencionados: alfabetización y creación de un nivel de educación primaria capaz de cubrir una buena parte del país;[V. Betancourt, *Op. Cit.*, pp. 492 y ss.] saneamiento ambiental y construcción de una red elemental de atención pública en salud; creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, con su misión de ofrecer cobertura ante las contingencias de vejez, muerte, incapacidad y enfermedad, asumiendo directamente la prestación de los servicios de salud; interferencia en el mercado de los alquileres para bajar artificialmente los precios; creación de una infraestructura básica que, si bien no propiamente social, era capaz de satisfacer algunas necesidades fundamentales de la población: agua corriente, comunicaciones, caminos y obras públicas en general.[V. Kornblith Maingón, *Op. Cit.*, especialmente la sección II.B.2 y el capítulo III.]

Si la política de Acción Democrática y de Pérez Jiménez coincidieron en estas líneas esenciales y continuaron de hecho gran parte de la orientación que existía anteriormente, ellas se diferenciaron sin embargo porque la primera intervino más profundamente el mercado con subsidios indirectos que permitieron abaratar las importaciones de alimentos o los combustibles y favorecer la producción agrícola local, en tanto que la segunda se concentró en inversiones capaces de proporcionar bienes y servicios de directo interés social, aproximándose en alguna medida al criterio de inversión social que mencionamos en el capítulo anterior. El Estado, habida cuenta de los ingresos que poseía y los escasos gastos fijos que tenía en esa época, pudo sufragar estos desembolsos manteniendo unas finanzas públicas relativamente saneadas.

### **2.3. La siembra del intervencionismo**

No tiene mucho sentido, lo sabemos perfectamente, tratar de evaluar con los criterios de hoy lo ocurrido en una época ya tan distante. Pero no está de más que ofrezcamos al lector algunos de los juicios que pudieran recaer sobre las políticas que acabamos de mencionar, al menos como forma de ir exponiendo los criterios sobre los que puede construirse una política social justa y eficiente en nuestros días.

En este sentido cabe hacer una distinción de importancia entre la transferencia de recursos hacia la creación de infraestructura, por una parte, y la política de subsidios indirectos, por otro lado, que caracterizaron la etapa a la que nos acabamos de referir. La creación de infraestructura, en principio, puede considerarse como un elemento imprescindible para el mejoramiento social de la población: no hay forma de producir riqueza cuando existe incomunicación y carencia de servicios elementales, cuando los trabajadores están desnutridos, enfermos o reducidos a la ignorancia. El papel del Estado, en las condiciones de la Venezuela a las que nos estamos refiriendo, puede ser concebido como el de un auténtico impulsor de la modernización, como el necesario

agente de cambio que acelera las modificaciones estructurales que permiten el "despegue" económico a través del mejoramiento de la calidad de vida general.

Esta posición en cuanto a asignar determinadas funciones al Estado se refuerza cuando tomamos en cuenta que algunos de los servicios que mencionamos son, desde el punto de vista económico, bienes públicos en un sentido estricto, lo que significa que es muy difícil que puedan ser provistos por la empresa privada en condiciones normales de actividad. El caso del saneamiento ambiental, donde tanto se avanzó en la Venezuela de los años cuarenta y cincuenta, es un buen ejemplo al respecto. En tal sentido puede afirmarse que parte del crecimiento del Estado venezolano en este período no fue otra cosa que su propia constitución y consolidación como ente encargado de proveer los bienes que la sociedad de entonces no estaba en condiciones de ofrecer.

Pero el caso de los subsidios indirectos es bien diferente. Estos, como tendremos oportunidad de analizar más adelante (v. 4.2), introducen distorsiones tales en la economía que pueden llevar, por su propia dinámica, a la generación de problemas financieros de muy difícil solución. Una política de esta naturaleza, por otra parte, introduce elementos de desequilibrio entre el Estado y la sociedad civil que tienden a ir conformando una relación paternalista y, en último extremo, francamente demagógica. El gobierno de turno, en tales casos, aparece como el proveedor de las dádivas que se otorgan graciosamente al público, como el hacedor de una situación económica en la que los precios de cualquier naturaleza son fijados arbitrariamente, asumiendo la tarea de definir lo que es justo y lo que es injusto. Esta mentalidad, que desconoce en definitiva el funcionamiento de las leyes económicas y propone que la economía puede ser gobernada por decretos emanados del poder político, genera en la población una actitud pasiva, desconectando el logro del bienestar económico del propio esfuerzo realizado y colocando en las manos del Estado la responsabilidad por la marcha de la economía.

Esta actitud tan negativa, y que tanto se fue extendiendo en la Venezuela contemporánea, tiene pues sus raíces en el período al que hemos aludido en estas páginas. Resultó fácil para los gobiernos de la época recoger réditos políticos inmediatos mediante el expediente de fijar precios o definir subvenciones. Lo dramático, como enseguida veremos, fueron los efectos a largo plazo de una política semejante, una política que está en la raíz de muchos de los males que hoy padecemos.

### **Capítulo 3**

## **Democracia e inversión social**

### 3.1. El Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961

La caída de Pérez Jiménez representó un punto de flexión importante en el proceso que venimos describiendo. No porque la dictadura hubiese estado al margen del estatismo económico que hemos reseñado en páginas anteriores ni, tampoco, porque su política fuese ajena a la idea de repartir socialmente los excedentes que llegaban al Estado en virtud de la explotación petrolera. La diferencia reside en que, desde sus comienzos, la etapa democrática que se inicia en 1958 se orienta mucho más definidamente hacia una forma de distribución de la riqueza nacional que se dirige a satisfacer objetivos sociales específicos, al margen incluso de cualquier consideración respecto a los equilibrios económicos básicos. Desde la aplicación de un *Plan de Emergencia* que repartía subsidios directos a los desempleados durante el período de transición que presidió Wolfgang Larrazábal, hasta los grandes planes de becas que tuvieron su apogeo veinte años después, hubo -en todo momento- un énfasis indudable en el desarrollo de programas sociales que cubrieron un espectro amplio y variado.

La forma de proceder, las orientaciones generales con que se trazó e implementó esta política social, llevaron a modificaciones significativas en el panorama social de la reciente democracia; pero, de un modo paralelo, sembraron y amplificaron también las tendencias hacia la demagogia y el populismo que ya estaban presentes en el discurso político de las principales fuerzas actuantes en el país.

El nuevo orden democrático que emerge en 1958 es un orden en gran parte concertado, que surge de acuerdos explícitos entre las principales formaciones políticas existentes a la fecha. En efecto, mediante el llamado *Pacto de Punto Fijo*, Acción Democrática, COPEI y Unión Republicana Democrática definen un modelo de transición y unas normas de comportamiento político destinadas a evitar una lucha fratricida que pudiese desembocar en un retorno a cualquier forma de dictadura. Dicho pacto resultó efectivo en cuanto a lograr los objetivos perseguidos, de modo tal que sus lineamientos esenciales quedaron plasmados en la actual carta fundamental de la nación, la constitución de 1961, que gozó hasta hace poco tiempo del apoyo indudable de casi todas las sectores sociales del país.

Pero en el Pacto de Punto Fijo, más allá del texto en sí mismo, había "también, en materia económica y social, un convenio implícito." No porque existiese algún tipo de acuerdo secreto que comprometiera a los participantes sino porque "las fuerzas firmantes del pacto... coincidían en aceptar como verdades inmutables las concepciones keynesianas, del estado benefactor y del cepalismo proteccionista." [V. Salas Falcón, Fernando, "La Experiencia Democrática Venezolana: Algunos aspectos relevantes", Cedice, multig., Caracas, 1991, pág. 5.] Y ese Estado benefactor, de acuerdo a lo que ya expusimos en el capítulo precedente, no podía cobrar existencia sino a través de la transferencia

de los recursos petroleros hacia los proyectos económicos y sociales que le daban forma.

Esa confianza en la disposición de grandes recursos que no debían ser extraídos de la tributación interna explica, en gran medida, el fuerte sesgo estatista y paternalista que exhibe la constitución aprobada poco tiempo después. Ya se ha señalado, haciendo el análisis de los aspectos económicos de esta constitución, que en ella "la sociedad se constituye alrededor del Estado" y no "alrededor de la libertad y de la responsabilidad individuales". [Gómez, Emeterio, "La Constitución de 1961 y la creación de una economía competitiva en Venezuela", en *Hacia una Nueva Constitución*, varios autores, ed. CEDICE, Caracas, 1992, pág.27.] Y, si esto resulta cierto cuando examinamos la forma en que en ella se diseña una economía mixta, donde el poder público asume un papel protagónico frente a la iniciativa privada, se hace mucho más claro cuando nos detenemos a estudiar lo que la carta fundamental ofrece en materia social.

Si bien el texto es explícito en garantizar los derechos humanos y políticos básicos -tal como queda de manifiesto en los artículos 43 y 50- enseguida el constituyente comienza a definir derechos de tipo social que recuerdan más las promesas preelectorales de algún candidato populista que las sobrias normas que deben regir a una nación. La constitución establece así que "Todos tienen derecho a la protección de la salud" (art. 76), a la educación (art. 78), al trabajo (art. 84) y a la seguridad social (art. 94). Pero hay más: no sólo se establecen derechos generales, como los que acabamos de mencionar, que podrían interpretarse como simples declaraciones de principio de carácter orientador, sino que también se formulan, explícitamente, promesas determinadas y específicas que comprometen la futura acción del Estado y lo obligan a alcanzar algunas metas desproporcionadamente ambiciosas.

En este sentido cabe destacar, entre la larga lista de promesas, que el Estado "propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina" (art. 77), que creará escuelas "para asegurar el acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes" (art. 78), que se "dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores" (art. 85), propendiéndose a la progresiva disminución de la jornada laboral (art. 86) y proveyendo los medios "para la obtención de un salario justo" (art. 87), garantizándose además la estabilidad en el trabajo (art. 88) y varios otros objetivos semejantes.

Así va cobrando forma este peculiar Estado de bienestar que crean los fundadores de la democracia venezolana: con promesas ampulosas y declaraciones generales que parecen dar por sentado que los recursos son infinitos, que la felicidad de la población es responsabilidad del poder público y que poco a poco se irá creando un paraíso terrenal por obra y gracia de la acción de los gobernantes. Singularmente ilustrativo al respecto resulta el texto del artículo 74. Allí se establece que "Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral,

desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables." Hoy, después de haber asistido a la quiebra de este sistema que se pretendió crear hace treinta años, nos podemos preguntar, con cierta perplejidad: ¿es que acaso un Estado, aún el más rico y dadivoso, está en condiciones de "asegurar" algo tan vasto y a la vez tan subjetivo como lo apuntado en esa frase?

La constitución del 61 nos va perfilando un Estado que, por sus características, se aproxima a la imagen que tenemos de Dios: es (casi) omnipotente, pues puede organizar la economía y la sociedad de acuerdo a su voluntad; es onnisapiente porque conoce las necesidades de todos y vela por el bienestar de cada uno; y además, como Dios, no está limitado para lograr sus fines por ningún tipo de restricción en los recursos. Porque el constituyente no parece haberse preguntado, en ningún momento, lo que los simples mortales estamos siempre en la obligación de tomar en cuenta: ¿de dónde saldrán el dinero para velar, proveer, promover, garantizar y fomentar tantas cosas? ¿Es que acaso el petróleo podrá alcanzar para todo? No podemos dejar de evocar, entonces, el título de un famoso libro de Friedrich von Hayek que de algún modo sintetiza lo que sentimos al respecto: *La Fatal Arrogancia: Los Errores del Socialismo*. [Unión Editorial, Madrid, 1979.]

Porque no piense el lector que las promesas incumplibles de esta constitución provienen de la candorosa simplicidad de nuestros congresantes. No hay ingenuidad sino irresponsabilidad cuando se promete sin tener los medios para cumplir lo prometido, cuando, en nombre de la felicidad de los demás, se intenta trazar desde el poder las condiciones de su vida. La constitución de 1961 está plagada de restricciones a la libertad individual [V., por ejemplo, el texto de los artículos 54, 57, 79 y 96.] en tanto otorga al Estado -a los gobernantes, de hecho, en nuestro caso- el derecho a velar por la situación moral de la familia (art. 73). Habiendo visto, en estas tres décadas, el deplorable espectáculo moral que han dado al país muchos de los representantes del Estado cabe preguntarse, con preocupación, si es lícito anotar en un texto fundamental tamaño despropósito.

Pero además de la arrogancia existe, en el constituyente de 1961 -que es también un parlamentario, no lo olvidemos- un autoritarismo subyacente que lo lleva a reservar para sí una alta cuota de discrecionalidad. El texto deja sin precisar cuestiones de importancia capital, recurriendo casi siempre a una forma de expresión que remite a un futuro indeterminado el modo en que se reglamentarán los artículos que lo componen. [V. Salas, Fernando, *Op. Cit.*, pp. 9 y 10.] Así se utilizan frecuentemente las expresiones "la ley establecerá" (11 veces), "...determinará" (10 veces), fijará (6 veces), proveerá (6 veces), regulará (3 veces), dispondrá (3 veces), reglamentará (3 veces), etc., etc., utilizando en total 15 verbos diferentes para remitirnos a una acción legislativa que tendrá que ejercerse nada menos que para **57 casos** diferentes. No extrañará entonces el increíble reglamentarismo de toda nuestra legislación, el modo casuístico en

que se elabora, el poder que, en última instancia, queda depositado en las direcciones partidistas que controlan el parlamento.

## 3.2. El Estado benefactor en acción

El análisis que acabamos de efectuar nos permite comprender cómo, desde el primer momento, la democracia venezolana definió una política social que atribuía al Estado un papel decisivo en la obtención del bienestar de la población. Sin llegar a las formulaciones extremas del comunismo o del socialismo marxista nuestros gobernantes se aproximaron bastante, sin embargo, a un modelo de intervención que otorgaba al Estado un papel central en la vida social del país: se trataba de definir las metas, de proporcionar los medios y de ejecutar las políticas que, supuestamente, iban a proporcionar lo que ambigualmente se denominaba "el desarrollo social".[Cf. Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, capítulo 3.]

Se contaba, en principio, y a pesar de la crisis económica que se produjo en los comienzos de este período, con ingentes recursos. Y, como ya lo observamos en el capítulo precedente, en Venezuela no era preciso en realidad **redistribuir la riqueza**, transfiriéndola de unos sectores sociales a otros por vía impositiva, sino que bastaba simplemente con **distribuirla**, tomando lo que generaba el petróleo para transferirlo a los proyectos sociales que se consideraban fundamentales.

La acción, como enseguida veremos, se concentró en algunas grandes áreas que se estimaban como estratégicas: educación, salud, vivienda y, en menor medida, servicios urbanos. Junto con ello se emprendió también una ambiciosa Reforma Agraria, destinada a eliminar el latifundismo y mejorar las condiciones de vida del campesinado. Hubo también, aparte de estos objetivos explícitos, algunas derivaciones indirectas del modo en que se gestionó la política social en esos años: la más importante de ellas fue el crecimiento del empleo público, que se produjo como consecuencia de la expansión del Estado y sus funciones, y que modificó sustancialmente la estructura ocupacional del país.[V. Sabino, *Empleo...*, *Op. Cit.*, pp. 277 a 283.]

### 3.2.1. La pirámide educativa

No puede negarse que los gobernantes democráticos escogieron este sector, atinadamente, como el objetivo fundamental de su acción social: es obvio que el desarrollo global de un país tiene mucha más relación con el nivel educativo de sus habitantes que, pongamos por ejemplo, con la cuantía de sus riquezas naturales. Fueron dispuestas, en consecuencia, importantes asignaciones presupuestarias destinadas a la educación,[Los gastos en educación llegan a superar a veces, durante el período, el 60% del gasto social total; v. Sabino, *Empleo y...**Op. Cit.*, p. 138.] en un esfuerzo que inicialmente rindió los frutos esperados pero que, andando el tiempo, se fue desvirtuando hasta producir resultados indeseados. Unas pocas cifras nos ayudarán a explicar lo que afirmamos.

Los gastos del despacho de educación, por ejemplo, que habían promediado un 5,9% del presupuesto del gobierno central durante los años de la dictadura, pasaron a un promedio de 6,8% en el gobierno de Betancourt y a un 11,8% en el de Leoni, para superar el 15% en promedio en los dos períodos posteriores. [Cifras tomadas de Kornblith y Maingón, *Op. Cit.*, pp 59 y 60. La mayoría de los datos de esta sección provienen de esta misma fuente y de publicaciones oficiales.] Este aumento presupuestario produce en principio dos hechos que irán a reforzar el papel del gobierno nacional en la educación: por una parte se realiza, en alguna medida, a expensas de las asignaciones que reciben las partidas estatales y municipales destinadas a educación, con lo que aumenta el centralismo y la uniformidad del sistema; por otra parte se produce, en la misma dirección, un aumento de la participación de la educación pública con respecto a la privada, por lo menos hasta 1982.

Si se tiene en cuenta que, por diversas razones, el volumen total del presupuesto había crecido notablemente en estos años, podrá comprenderse el tremendo impulso que desde el Estado se dio a la masificación de la educación. No es que este proceso haya comenzado con la democracia, verdaderamente, puesto que ya desde 1936 se había hecho un esfuerzo significativo para crear un amplio sistema público de educación a partir del casi inexistente legado gomecista, pero, en todo caso, se aprecia un cambio de énfasis que resulta significativo y que produce, en corto tiempo, resultados sorprendentes.

En primer lugar cabe apuntar que la expansión del sistema se produce a un ritmo mucho mayor que el del crecimiento vegetativo de la población. Si ésta, entre 1960 y 1980, crece a un ritmo aproximado del 3% anual, el crecimiento de la matrícula experimenta en cambio incrementos promedio del 5,5% por año. La diferencia, al acumularse durante un período tan amplio, trae por resultado una mayor cobertura del sistema: en 1960 existía un total de 1.451.053 alumnos inscriptos, en todos los niveles; en 1983 la cifra superaba ya los cuatro millones de estudiantes.

Pero antes de interpretar de un modo demasiado optimista cifras tan generales conviene analizar con un poco más de detenimiento la forma en que se produce la expansión de la matrícula en los diferentes niveles. El principal problema, a este respecto, es que la educación pública pareciera dirigirse a satisfacer las demandas directas de ciertos sectores de la población sin haber garantizado, previamente, la completa cobertura de los niveles inferiores. Dicho en términos más concretos, el esfuerzo se concentra, al comienzo, en ampliar la educación primaria pero, antes de que se alcance una cobertura total en este nivel, el foco de la atención del Estado se traslada ya al nivel secundario; un proceso muy similar se repite, posteriormente, entre este nivel y la educación superior.

El primer proceso se desarrolla especialmente durante los años sesenta, bastante tempranamente, pues ya para los inicios de la democracia existía un desarrollo bastante amplio de la educación primaria, que no había dejado de crecer entre 1936 y 1958. Así

lo anotan las autoras que hemos citado anteriormente: "El crecimiento promedio anual del número de alumnos en educación primaria durante el período 60-69 fue inferior al crecimiento promedio anual de la población entre 7 y 13 años de edad, lo que significa un aumento progresivo de la proporción de niños en edad escolar que no reciben educación. [Kornblith y Maingón, *Op. Cit.*, pág. 118 y ss.] Es llamativo que esto ocurra así cuando el país todavía cuenta con un porcentaje significativo de población analfabeta. En efecto, si ésta alcanzaba un 48,8% para el año 1950 y había descendido a un 34,8% en 1961, las cifras oficiales muestran que la proporción todavía alcanza valores relativamente altos -23,9%- al llegar al año 1971.

Durante ese período, sin embargo, se va extendiendo un sistema de educación pública de nivel secundario que cubre las crecientes expectativas de una población que ya no se conforma con la escolaridad básica y que exige al Estado, en consonancia con lo que pauta la propia Constitución de 1961, una educación gratuita de más alto nivel. En la década siguiente, cuando todavía el analfabetismo se mantiene en cotas elevadas, la acción del Estado se enfoca, sin embargo, en la expansión acelerada del sistema de educación superior, incluyendo el ambicioso plan de becas "Gran Mariscal de Ayacucho" que facilita estudios en el extranjero y destina una buena proporción de sus fondos al nivel de postgrado.

La distribución del gasto público en educación muestra con claridad la forma en que se van orientando los recursos hacia los niveles más altos del sistema, en detrimento de la educación básica y media:

#### **DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION SEGUN NIVELES (1973-88)**

<b>Nivel de Educación</b>	<b>Años</b>			
	<b>1973</b>	<b>1978</b>	<b>1983</b>	<b>1988</b>
<b>Preescolar</b>	<b>1,0</b>	<b>2,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,4</b>
<b>Primaria</b>	<b>30,1</b>	<b>14,7</b>	<b>33,2</b>	<b>28,9</b>
<b>Secundaria</b>	<b>31,9</b>	<b>19,2</b>	<b>8,8</b>	<b>6,7</b>
<b>Superior</b>	<b>35,0</b>	<b>50,3</b>	<b>44,0</b>	<b>51,7</b>
<b>Otros</b>	<b>2,0</b>	<b>11,2</b>	<b>9,2</b>	<b>8,4</b>

Fuente: Banco Mundial.

Los datos de aumento de la matrícula, en correspondencia con las cifras anteriores, exhiben un comportamiento totalmente sesgado hacia los niveles superiores del sistema, cuando aún el Estado no puede garantizar una cobertura satisfactoria de la educación primaria -especialmente en las zonas rurales-, hay una baja proporción de inscriptos en el

nivel medio y la tasa bruta de analfabetismo supera todavía el 16% de la población total de las personas de diez años o más. Transcribimos a continuación algunos datos a este respecto:

### AUMENTOS PORCENTUALES DE LA MATRICULA, SEGUN NIVELES EDUCATIVOS, PARA DOS PERIODOS SELECCIONADOS

Nivel	Período	
	1971-81	1981-85
<b>Alfabetización, Preescolar y Primaria</b>	<b>58.5</b>	<b>10.3</b>
<b>Medio</b>	<b>110.6</b>	<b>18.3</b>
<b>Superior</b>	<b>258.5</b>	<b>24.8</b>
<b>Universidades</b>	<b>207.2</b>	<b>15.3</b>
<b>Total Matrícula</b>	<b>75.6</b>	<b>13.2</b>
<b>Total población</b>	<b>35.9</b>	<b>19.6</b>

Fuente: Ministerio de Educación, *Memoria y Cuenta*, diversos años.

Este sesgo en el gasto produce un efecto indeseado, que conspira contra la intención manifiesta de lograr una educación de alcance universal: así, datos de comienzos de los ochenta, muestran que la cobertura del nivel primario alcanza sólo a un 86% del total, dejando fuera del sistema a unos 334.000 niños que no asisten a la escuela e impidiendo que la tasa de analfabetismo pudiese seguir descendiendo al ritmo en que históricamente lo había hecho. Mientras tanto, en el período que va de 1970 a 1980, la educación superior se expande de un modo desproporcionado, pasando la matrícula total de 85.000 a 312.000 estudiantes entre las dos fechas mencionadas. [Kornblit y Maingón, *Op. Cit.*, pp. 118 y 119; los datos provienen del IV y del VI Plan de la Nación.]

¿Por qué se procedió de esta manera, ampliando los tramos superiores del sistema en desmedro de los niveles que hubieran garantizado una sólida educación básica para todos los habitantes del país? Lo primero que salta a la vista es que no hubo una decisión deliberada, una política explícita que llevara a actuar de esta manera: en todos los documentos oficiales se encuentran declaraciones generales que afirman la conveniencia de ampliar y mejorar todo el sistema, sin hacer señalamiento alguno que indique la conveniencia de orientar el gasto hacia los niveles superiores. Lo que va ocurriendo es algo diferente, es una distribución del gasto que se inclina hacia ciertas metas que surgen implícitamente de la propia dinámica del sistema y que se corresponden directamente con presiones sociales y políticas que tienden a favorecer a determinados sectores.

En primer lugar es preciso destacar que son los mismos sectores sociales que han venido ascendiendo durante el proceso de expansión del sistema los que presionan, de diversa manera, para poder seguir avanzando en cuanto a su educación. Son los grupos urbanos que han recibido educación primaria y que tienen hijos cursando en la secundaria los que hacen valer sus "derechos" a una educación superior gratuita para todos. Estos sectores -que incluyen casi totalmente a la dirigencia política que gobierna durante el período, y que aspiran a conformar una "clase media" profesional- tienen obviamente una mayor fuerza política que aquéllos todavía atrapados por la pobreza, que viven en áreas rurales y que están políticamente desorganizados. Durante el período se hacen insistentes reclamos por extender la cobertura del subsistema de educación superior, se habla todos los años de los bachilleres que no obtienen cupo en las universidades y se enfatiza la necesidad de constituir un amplio sector moderno de la economía manejado por profesionales y técnicos superiores.

En segundo lugar, el propio subsistema de educación superior presiona, con un vigor que no tienen los otros niveles, para que se aumenten sus dimensiones. La fuerza con que los universitarios proclaman su derecho a la educación gratuita, las presiones gremiales de los profesores y, en términos más generales, el mayor costo por alumno que es propio de este nivel, hacen que los presupuestos del ministerio se vayan inclinando sin pausa hacia la atención de estos reclamos, configurando a la postre la situación reflejada en los cuadros precedentes. Porque es más fácil para el poder político atender a estas demandas que escoger la alternativa opuesta, la de hacer depender el crecimiento de la educación superior del esfuerzo privado y seguir con la política de reforzar los niveles inferiores del sistema, ampliando su cobertura y eliminando por completo el analfabetismo.

Cuando, en 1983, estalla la crisis financiera y cambiaria que obliga a una reducción del gasto público, las soluciones se tienen que buscar teniendo en cuenta la presencia de esta poderosa red de relaciones políticas y sociales. No se hace por lo tanto ningún esfuerzo para lograr una reorientación del gasto que responda a las nuevas circunstancias, sino que se mantiene -y aún agudiza- el tipo de distribución que ya se había consolidado en los años inmediatamente anteriores. El resultado es que se deteriora toda la educación en su conjunto, disminuyendo su calidad y su cobertura relativa, pero afectando de un modo más severo a los tramos que ya estaban siendo marginados dentro del gasto total. Se paraliza la construcción y el mantenimiento de los edificios escolares, los salarios reales de maestros y profesores descienden acusadamente y, en general, se arriba a una situación que puede considerarse crítica para cualquiera de los niveles que se considere.

En consecuencia, después de muchos años de expansión, se asiste a un proceso que amenaza con revertir los logros conseguidos. La educación pública llega así al límite que su propia estructura centralizada le impone, pues no es posible siquiera mantener la vigencia efectiva del sistema con los recursos disponibles y no es tampoco factible aumentar estos en términos reales. La demanda de educación superior que va

quedando insatisfechas comienza a ser atendida entonces por el sector privado, que crece aceleradamente a partir de 1980, especialmente en el área de los Técnicos Superiores Universitarios, pero no ocurre algo de similar intensidad con los niveles inferiores y medios de la pirámide: los ingresos reales de la población, en franco retroceso, impiden que los sectores sociales menos favorecidos puedan pagar por una educación privada que se va situando fuera de su alcance económico.

Las soluciones a este complejo problema pueden delinearse, sin duda, partiendo de la propia descripción que acabamos de hacer. Ellas requieren de una drástica reorientación del gasto y de un replanteamiento serio en cuanto al papel de los sectores público y privado en todo el proceso educacional. Veremos con más detalle, en el capítulo seis, las medidas que pueden y deben tomarse en tal sentido. Pero ahora, para continuar con nuestra exposición, debemos considerar otras de las áreas que resultan decisivas dentro de cualquier política social.

### 3.2.2. Seguridad social y salud

La política social seguida en estas áreas se apoyó en dos pilares fundamentales: la acción del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y la actividad que desplegó el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. El primero se concentró, hasta 1958, en una política de saneamiento ambiental y medicina preventiva que logró frutos bastante notables, en tanto que el segundo se ocupó no sólo de otorgar jubilaciones y pensiones, sino que además creó una red de instituciones de salud dedicadas a prestar directamente el servicio a los trabajadores asegurados. De allí que ambos campos tendieron a superponerse, en especial a partir de 1968, cuando el Ministerio pasó a ocuparse cada vez más del área de medicina curativa a través de los hospitales y dispensarios que había creado a lo largo de todo el país.

La estructura del gasto del MSAS, en el primer período de la democracia, evolucionó del siguiente modo:

	<b>1958</b>	<b>1971</b>	<b>1979</b>	<b>1985</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
<b>Medicina preventiva</b>	<b>18,9</b>	<b>10,3</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Malariología y saneamiento ambiental</b>	<b>11,7</b>	<b>13,0</b>	<b>8,0</b>	<b>6,4</b>
<b>Medicina curativa</b>	<b>44,7</b>	<b>43,1</b>	<b>51,0</b>	<b>54,7</b>
<b>Otros gastos (administración, etc.)</b>	<b>24,7</b>	<b>33,6</b>	<b>31,0</b>	<b>28,9</b>

Fuentes: COPRE, MSAS

Las cifras permiten constatar el ya mencionado viraje hacia la medicina curativa y el incremento de los gastos no directamente ligados a los programas efectivos de atención al público.[V. Kornblith y Maingón, *Op. Cit.*, pp. 171 y 172.] Los problemas que ello implica, como desatención de los servicios que no puede prestar el sector privado y creciente burocratización, se van apreciando mucho más directamente a medida que pasa el tiempo, pues el sistema va perdiendo eficiencia de un modo veloz y continuo. Así encontramos que los gastos de apoyo, planeamiento y control avanzan hasta la cifra del 57,8% en 1980 y superan el 70% del total ocho años después.[V. World Bank (Banco Mundial), "Venezuela Poverty Study: From Generalized Subsidies to Targeted Programs", Washington, 1990, Report Nº. 9114-VE, pág. 94.]

Esta profunda desviación del gasto hacia fines que no son los esenciales se evidencia entonces en los logros efectivos del ministerio. La cobertura relativa del sistema disminuye en vez de aumentar, como lo confirma uno de los clásicos indicadores que sirve para evaluarla, el número de camas de hospital disponibles por cada mil habitantes. Veamos las cifras respectivas:[Para los años 1950, 1960 y 1975 se las ha tomado de Kornblith y Maingón, *Op. Cit.*, pág. 180; las dos restantes provienen de Capdevielle, Edgard, *Bienestar para el Pueblo*, Ed. Panapo, Caracas, 1993, p. 45. Otras fuentes consultadas dan cifras diferentes, algunas mucho menores, de 2 camas por 1000 habitantes para 1990, por ejemplo.]

<b>Años</b>	<b>Camas por 1000 habitantes</b>
<b>1950</b>	<b>2,9</b>
<b>1960</b>	<b>3,1</b>
<b>1973</b>	<b>3,5</b>
<b>1981</b>	<b>3,5</b>
<b>1990</b>	<b>2,7</b>

Se aprecia entonces cómo la disminución del gasto público en salud y, más concretamente, la disminución del gasto efectivo, operan como un factor de retroceso en la cobertura del sistema, especialmente desde la década de los ochenta en adelante. Pero más elocuentes aún son otros datos, que confirman el virtual colapso del sistema centralizado y público de prestación de servicios que opera en nuestro país. Entre ellos tenemos, de acuerdo a las diversas fuentes consultadas:

- Aumentos en la incidencia de algunas enfermedades infecto-contagiosas como la disentería, la tos ferina y la fiebre tifoidea. El caso del sarampión es digno de destacarse, pues de 13.300 casos presentados en 1977 se pasa a un total de 21.000 casos en 1988. [V. COPRE, *Una Política Social para la Afirmación de la Democracia*, Caracas, 1989, pág. 102.]

- Similar aumento registra el paludismo, una enfermedad que se combate básicamente con saneamiento ambiental, pues los casos registrados pasan de 12.200 en 1984 a más de 20.000 cuatro años después.[*ibídem.*] El Banco Mundial registra que la incidencia del

mal era de 63 casos por 100.000 habitantes en 1974, bajando a 28 para 1982, pero subiendo luego dramáticamente a 239 en 1989. [Op. Cit., pág. 92.]

Nos resulta imposible, por razones de espacio, consignar otros datos similares, que muestran la aguda pérdida de capacidad de un sistema que incide directamente en el bienestar de la población del país, en especial de la más pobre que, como en el caso de la educación, no ha podido acceder a los servicios privados de salud. Pero el lector debe agregar a este cuadro otro componente, que en la vida cotidiana tiene una importancia desmesurada por los inconvenientes que acarrea: la disminución de la calidad en la atención hospitalaria. Ello se expresa en largas colas y listas de espera, que a veces resultan incompatibles con el carácter urgente de los tratamientos requeridos, en una atención poco cortés, en la perpetua carencia de medicinas y de recursos elementales para la curación, en el hacinamiento, la escasa calidad de la comida y los pagos que hay que efectuar hoy en los hospitales "gratuitos" para poder ser atendido.

En cuanto a la seguridad social el panorama de los últimos años es igualmente deprimente. El IVSS, constituido como un sistema de seguros obligatorios que recibe aportes de los trabajadores, los patronos y el sector público, fue ampliando su cobertura y expandiéndose durante un largo período en que funcionó razonablemente bien. Su mecanismo de funcionamiento es el siguiente: el sistema recibe cotizaciones mensuales y, con ellas, paga las pensiones y jubilaciones de los beneficiarios, utilizando para eso el sistema de financiamiento sobre la marcha o de "reparto", lo que significa que todo el dinero llega a un fondo común y luego es gastado según las obligaciones contraídas año a año. Con esos fondos, además, el IVSS fue generando, en su primera etapa, una red de centros de atención de salud que, si bien no logró cubrir todo el territorio nacional, al menos representó en su momento un perceptible avance con respecto a la situación anterior.

Este proceso de expansión continuó sin alteraciones mayores hasta comienzos de los años setenta pero luego comenzó a detenerse: hacia 1974 el seguro social cubre algo más de la mitad de la población trabajadora en el sector formal de la economía pero este porcentaje ya luego no se incrementa de un modo significativo, sino que se estanca alrededor del 60-65 % hasta la actualidad. Si tomamos en cuenta además al sector informal, es decir, a toda la población trabajadora sin distinción, encontramos que la cifra apenas si rebasa el 30%, habiéndose detenido en estos niveles en los últimos quince años. [V. Márquez, Gustavo, "El Seguro Social en Venezuela", Banco Interamericano de Desarrollo, Monografía Nº. 8, Washington, 1992, pág. 5.]

Algo mucho peor ocurre con respecto al financiamiento: los ingresos, tomados como porcentaje del PIB, se estancan por completo a partir de la misma fecha y continúan siendo modestos en la actualidad. Pero éste es apenas un síntoma del problema de fondo, del que verdaderamente pone en cuestión al IVSS: lo grave es que la institución se va descapitalizando poco a poco, reduciendo sus fondos y disponibilidades hasta el punto de llegar al virtual colapso. Ello ocurre porque las colocaciones que hace el

organismo comienzan a recibir retornos que, en términos reales -es decir, descontando la inflación- se van haciendo negativos a partir de 1975 y llegan a resultar prácticamente nulos, relativamente, desde 1987 a la fecha. El capital del instituto va desapareciendo, pues se coloca en papeles públicos de escasa rentabilidad lo que equivale a decir que es tomado a préstamo, a intereses negativos reales, por el propio gobierno, y los fondos no alcanzan entonces sino para pagar jubilaciones vergonzosamente escasas y para prestar una atención médica cada vez más deficiente. Así puede afirmarse, para concluir esta sección, que "el beneficiario fundamental de las transferencias originadas en el sistema de pensiones ha sido el Estado" y no los trabajadores que aportan continuamente -y de un modo obligatorio, no hay que olvidarlo- sus cotizaciones al mismo. [Márquez, G., *Op. Cit.*, pág. 40; las anteriores referencias son tomadas del mismo texto, pp. 10, 17, 18 y 26.]

### 3.2.3. Otras áreas de política social

No creemos de real interés continuar describiendo lo ocurrido con otros sectores de la política social durante este dilatado lapso: el mismo ciclo de auge, declinación y caída que ocurre para la salud y la educación se repite también en cuanto a las obras básicas para el desarrollo comunitario, [V. Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, cap. 6, donde se discuten iniciativas ligadas al problema.] en relación con la atención al niño o al anciano, en cuanto a la labor desarrollada por el INCE con fin de capacitar a la población trabajadora y en todas las áreas imaginables de acción estatal. Pero convendrá sin embargo, antes de concluir este capítulo, hacer una somera revisión de dos problemas sociales que han incidido notablemente en la calidad de vida de la mayoría de la población: nos referimos a la **vivienda** y a la Reforma Agraria.

La política del Estado venezolano propendió a la construcción de viviendas baratas destinadas a la población de menores recursos mediante préstamos en condiciones especiales que otorgaron, sucesivamente, el Banco Obrero y el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI). Dicha política resultó eficaz, en líneas generales, mientras se mantuvo un porcentaje relativamente alto de población rural y las presiones sobre el mercado urbano no fueron demasiadas. Luego, cuando se iniciaron las grandes migraciones hacia las ciudades, en las décadas de los cincuenta y los sesenta, comenzaron a proliferar los núcleos de asentamiento informales, los "barrios" constituidos mayormente por viviendas precarias construidas en terrenos invadidos. De allí en adelante la acción estatal no pudo seguir el paso al ritmo de la urbanización y el déficit habitacional creció sin pausas, hasta llegar a más de un millón de unidades en la actualidad. [Cf. COPRE, *Op. Cit.*, pág. 23.]

Las medidas tomadas en los últimos años no han podido resolver el cuello de botella que se ha creado de hecho, y que obedece a dos motivos principales: por una parte, a la escasa capacidad de ahorro que tiene una población empobrecida, en el límite de la subsistencia, que de ningún modo puede acceder siquiera a las formas más baratas de vivienda; por otra parte, por causa de la situación macroeconómica del país,

caracterizada por una alta inflación y elevadas tasas de interés que encarecen aún más los costos de financiamiento, siempre considerables en todo proyecto habitacional. Estos factores obligan a aceptar que el problema del déficit habitacional no podrá ser resuelto, ni siquiera en parte, hasta tanto no cambie la situación económica nacional (V. infra, 5.2) y en tanto no se elaboren e implementen, además, adecuados sistemas de ahorro que tengan en cuenta el problema específico de los sectores de menores recursos.

En cuanto al problema del campo es importante anotar que la **Reforma Agraria** iniciada en 1960, a pesar de su amplitud, no ha podido resolver el problema del nivel de vida campesino. Ello ocurrió, en primer lugar, por la modalidades que se adoptaron en cuanto a la adjudicación de las tierras afectadas por la reforma: al no otorgarse la propiedad plena a los beneficiarios -tratando de evitar un proceso de nueva concentración territorial que, de todos modos, igualmente se produjo- estos se vieron forzados a incorporarse a cooperativas y otras formas de gestión colectiva que no les aportaron mayores beneficios, o tuvieron que trabajar la tierra en condiciones poco apropiadas para favorecer la acumulación de capital. La historia contemporánea muestra, con toda claridad, que sólo aquellas reformas agrarias que dieron propiedad plena a los campesinos estuvieron en condiciones de crear una base de pequeños agricultores capaz de asegurar el crecimiento económico en el sector, de retener a la población en sus lugares de origen y de arribar, después de un proceso a veces largo, a un tamaño óptimo de las unidades productivas. El campesino se siente ligado a la tierra sólo cuando trabaja *su tierra*, pues no puede desarrollar un sentimiento de identificación profundo cuando forma parte de unidades colectivas, cualesquiera que estas sean.

En segundo lugar hay que tener en cuenta que el Instituto Agrario Nacional, el IAN, encargado de dirigir y gestionar todo el proceso de adjudicación, se convirtió también en un aparato burocrático de creciente ineficiencia. Unos pocos datos, presentados recientemente, resultan suficientes para ilustrar esta afirmación: [V. las declaraciones de Adalberto Cubillán, miembro del directorio del IAN, en "Reforma Agraria venezolana ha tenido logros positivos", en *El Universal*, Caracas, 30 de noviembre de 1993, pág. 2-19.] de las 18.684.757 hectáreas que la nación ha transferido al IAN éste sólo ha saneado y protocolizado la cantidad de 469.000, es decir, apenas un 2,5%; igualmente, del patrimonio total de esta entidad, que es algo superior a las 10 millones de hectáreas, sólo se han parcelado unas 2.081.313 has., un magro 20%, en más de treinta años de actividad.

El desempeño del IAN, tan pobre y tan negativo en relación a las expectativas que se crearon en su tiempo, no escapa entonces a las características que posee el sector social público en general. Citemos una vez más al Banco Mundial, para cerrar este capítulo con una evaluación reciente hecha por tal organismo: "Las instituciones del sector social están plagadas por débiles prácticas de gerencia, falta de personal calificado, virtual ausencia de formulación de proyectos, ausencia de integración entre los presupuestos y la planificación, procesos de reclutamiento de personal que no están relacionados con el mérito o la calificación, bajos salarios y baja calidad en el servicio".

No extrañará que, sobre estas bases, la política social -enfrentada además a una disminución de sus presupuestos en términos reales- haya obtenido los resultados catastróficos que todos conocemos.

## Capítulo 4

# De los subsidios indirectos a los subsidios directos: El camino hacia ninguna parte

### 4.1. El dilema de la devaluación

Hacia fines de la década de los setenta la sociedad venezolana manifestaba ya indudables síntomas de estancamiento. El alza de los precios petroleros de unos años atrás había dinamizado, inicialmente, nuestra débil economía interna, pero el gigantismo de las inversiones en las llamadas empresas básicas y el indetenible crecimiento del Estado habían mermado las consecuencias positivas que hubiesen podido causar los mayores ingresos petroleros. El país se había endeudado como nunca antes a lo largo de este siglo y las inversiones en el campo de lo social comenzaban ya a disminuir. El Estado se dedicaba al aluminio, al hierro, al acero y la electricidad, absorbía empresas quebradas, condonaba préstamos agrícolas e incursionaba en todas las ramas de actividad imaginables, pero no se hacían inversiones en agua potable ni en edificaciones escolares, se retrasaban los trabajos de mantenimiento y el sector social, en su conjunto, comenzaba a transitar el camino del deterioro progresivo.

Estos hechos, sin embargo, no alteraron de inmediato la vida cotidiana de los ciudadanos ni fueron percibidos en toda su magnitud por los sectores políticos dirigentes. Es cierto que al comienzo de la administración de Luis Herrera Campíns, en 1979 y 1980, se trataron de corregir algunos de los desequilibrios económicos que había producido el gigantismo precedente. Pero luego, de un modo imprevisto, nuevas crisis internacionales incrementaron otra vez el precio del petróleo hasta niveles nunca vistos. Los ingresos fiscales aportados por el sector petrolero pasaron de 33.308 millones de bolívares en 1979 a más del doble, 70.885 millones, dos años después. [V. Toro Hardy, José, *Venezuela: 55 años de Política Económica, 1936-1991 (Una Utopía Keynesiana)*, Ed. Panapo, Caracas, 1992, pág. 101.] Otra vez un Estado rico tuvo en sus manos la posibilidad de hacer producir esa riqueza de modo tal que se convirtiese en punto de partida para una Venezuela más próspera y equitativa, pero otra vez esa posibilidad se diluyó.

A pesar de la política restrictiva aplicada por el nuevo gobierno, que intentó detener la inflación y reducir en algo un déficit fiscal que superaba en 1979 el 10% del PTB,[V. *Id.*, p. 102.] el gasto público siguió creciendo en esos años a un ritmo verdaderamente alarmante. Lo más grave es que ese crecimiento fue destinado, en gran medida, a la continuación de unas inversiones en empresas públicas que no reportaron -en definitiva- ninguna ganancia al país, y al incremento de los gastos de personal, pues la burocracia se extendió ampliamente durante el período 1979-82, con ritmos superiores al 7% anual.[V. *Sabino, Empleo..., Op. Cit.*, p. 180.] La deuda externa, que había crecido aceleradamente durante la administración anterior, mantuvo su mismo ritmo alucinante, ahora recargada con préstamos a corto plazo destinados a compensar los déficits operativos de las empresas públicas y de los múltiples institutos autónomos, cuyo número pasó de 21 a 40 durante el período.[V. *Id.*, p. 96.]

Hacia el final de su gobierno, cuando, pasada la coyuntura, los precios del petróleo comenzaron otra vez a descender, Luis Herrera Campíns se encontró en medio de una situación financiera que ya no era posible controlar. Los bajos intereses locales -artificialmente fijados por decreto- estimulaban la salida de divisas; los petrodólares se hacían cada vez más escasos frente a los gastos fijos de una administración desbordada: ya no era posible ocultar que el modelo de crecimiento económico y de modernización social basado en los ingresos petroleros se acercaba a su dramático fin. Era preciso, ciertamente, proceder a un drástico redimensionamiento del Estado, eliminando las empresas superfluas y realizando, a la vez, severos ajustes macroeconómicos. Pero, como la mayoría de los lectores recordará, se procedió de muy otra manera.

A comienzos de 1983 resultaba evidente que, entre otras cosas, era imposible sostener la paridad de 4,30 bolívares por dólar que se había mantenido fija por casi dos décadas: devaluar la moneda resultaba un imperativo que ya no se podía eludir, pues los ingresos externos se reducían, las reservas descendían y los acreedores extranjeros comenzaban a reclamar el pago de la deuda atrasada. Pero una devaluación, para un país que importaba una buena proporción de todo lo que consumía, hubiera generado de inmediato un alza de los precios, pues las materias primas y los bienes importados se tendrían que calcular entonces al nuevo tipo de cambio que resultase de la nueva paridad. Ello implicaba, como se dijo en su momento, un altísimo *costo social*.

Hoy, con la perspectiva que dan más de diez años, es fácil apreciar que lo que preocupaba a los gobernantes no era en sí el costo social de la medida sino, hablando más propiamente, el *costo político* que una devaluación hubiera podido acarrear. Porque ésta hubiese mostrado palmariamente que el gobierno había perdido el control de su gestión financiera, y el consiguiente aumento general de los precios, en un año electoral, hubiera generado un amplio descontento popular que seguramente se habría traducido en las urnas.

La solución que se encontró, de triste recuerdo, consistió en establecer un "Régimen de Cambios Diferenciales" de acuerdo al cual los artículos de primera necesidad continuarían importándose al viejo tipo de cambio de 4.30 Bs. por dólar, otros insumos utilizarían un tipo de Bs. 6.00 y las demás importaciones, las remesas y el resto de las compras, se harían según la paridad que fijase el mercado (en la práctica, durante ese primer año, se estableció un tipo fijo de Bs. 10 por dólar). Como complemento de la medida se acentuó, por otra parte, el control gubernamental sobre los precios de una amplia gama de productos.

Al procederse de esta manera se establecía lo que se denomina un *subsidio indirecto* sobre la mayoría de los bienes y servicios de consumo masivo, pues dichos productos se importarían entonces a un tipo de cambio artificialmente bajo. El consumidor mantenía su aparente poder adquisitivo pero, a cambio de ello, el Banco Central dejaba de percibir los bolívares que hubiesen ingresado a sus arcas si tales transacciones se hubiesen hecho al tipo de cambio libre. Estos ingresos no percibidos podían así considerarse, en definitiva, semejantes a los egresos que representan unos subsidios de tipo indirecto. Los subsidios indirectos, como se sabe, son "transferencias unilaterales" que el Estado da "a las empresas para que [éstas] puedan vender sus productos a precios menores que los resultantes de los equilibrios de mercado".[V. Sabino, *Diccionario...*, Op. Cit.]

El régimen de cambios diferenciales, y la oficina que lo administraba, RECADI, operó en Venezuela durante seis años. En el primero de ellos se obtuvo un resultado aparentemente positivo: la inflación de 1983, por ejemplo, llegó apenas al 6,3%.[V. Toro Hardy., J., Op. Cit., p. 110.] con lo que la población no sintió directamente los efectos de la nueva política económica. Reinó en el país, consecuentemente, un clima de tranquilidad social, pues la población apoyó en general la idea de controlar los precios, pero el costo político del que hablábamos no pudo ser ocultado: el partido de gobierno, COPEI, perdió las elecciones por amplio margen y una nueva administración de Acción Democrática, la de Jaime Lusinchi, asumió a comienzos de 1984.

## 4.2. Efectos nocivos del subsidio cambiario

Después de una etapa inicial aparentemente positiva, durante la cual el costo de la vida creció a tasas anuales algo superiores al 10% anual, la economía se ajustó a las nuevas condiciones reduciendo el volumen de los productos que se importaban y el nuevo gobierno mantuvo una cierta disciplina fiscal,[V. *ídem*, pp. 128 y 134.] el modelo basado en los subsidios cambiarios comenzó a mostrar todas sus profundas debilidades. A ello contribuyeron los acuerdos de renegociación de la deuda y la aguda caída de los precios petroleros ocurrida en 1986 pero, en realidad, estos fueron apenas elementos coyunturales que permitieron apreciar más claramente sus intrínsecas limitaciones.

Mantener un tipo de cambio artificialmente alto o, más exactamente, divorciar dos tipos de cambio totalmente diferentes, produjo una serie de distorsiones económicas y sociales que es preciso recordar ahora, cuando ha desaparecido el control de cambios

y algunos tienden o olvidar las graves consecuencias que éste generó. El primer problema, de tipo estructural, es que la economía venezolana, caracterizada por las ineficiencias que había generado el modelo de sustitución de importaciones seguido durante varias décadas, no pudo adecuarse a las nuevas circunstancias que le tocaba vivir. Con insumos y bienes de capital traídos del exterior todavía al tipo de 4.30, podían fabricarse mercancías baratas que abastecían al mercado local. No importaba entonces la eficiencia productiva ni, en verdad, tampoco la calidad de los productos: aquél importador o industrial que conseguía materias primas o bienes terminados al tipo de cambio preferencial podía dominar a placer el mercado, pues nadie podía competir cuando el dólar libre se situaba al doble o al triple de este valor. Estos bienes artificialmente baratos, por otra parte, eran absorbidos rápidamente por una demanda que crecía a un ritmo vertiginoso, [V. *ídem*, p. 132 y Gómez, Emeterio, *Dilemas de una Economía Petrolera*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991, pp. 99 a 114, *passim*.] lo cual, a su vez, conducía inevitablemente a la inflación. Así, en los dos últimos años de vigencia del modelo, se presentaron las más altas tasas inflacionarias que hasta entonces haya tenido Venezuela, como se aprecia en el siguiente cuadro:

### INDICE GENERAL DE PRECIOS EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Años	%
1979	12,3
1980	21,6
1981	16,6
1982	9,7
1983	6,3
1984	12,2
1985	12,0
1986	11,6
1987	28,1
1988	29,5
1989	80,1

Fuente: Banco Central de Venezuela, en Toro Hardy, *Op. Cit.*, pp. 110 y 134.

La existencia de RECADI, por otra parte, aumentó notablemente el grado de discrecionalidad que la dirigencia política tenía sobre la economía del país. Se podía quebrar una industria, por ejemplo, con sólo negarle -o demorarle la entrega- de los tan anhelados dólares preferenciales; se podía crear de la noche a la mañana una fortuna

recibiendo comisiones o aprovechando los contactos políticos que podían resolver favorablemente un pedido de divisas a bajo precio, las cuales se podían destinar, inclusive, a fines bien diferentes a los declarados; hasta la propia libertad de prensa, tan dependiente de los costos del papel y otros insumos críticos, estuvo fuertemente amenazada durante el período.

Estos elementos generaron en el país un clima de deterioro moral que se extendió mucho más allá de las oscuras negociaciones relativas al otorgamiento de divisas, y que hoy todavía perdura en la desconfianza y hasta el desprecio que los venezolanos sienten hacia sus dirigentes políticos. Porque RECADI significó la más gigantesca alcabala creada por el estatismo en la historia de Venezuela, la violación más desembozada de todo principio de racionalidad económica, la forma más discrecional y directa del intervencionismo del Estado: ¿cómo podía esperarse entonces que los funcionarios, investidos de ese poder casi dictatorial sobre la economía fuesen inmunes a la tentación de aprovecharse? Se ha dicho ya muchas veces que el poder corrompe, y que el poder absoluto corrompe absolutamente: Venezuela gastó, durante esos años, muchos millones de dólares para volver a comprobarlo.

Pero éste es sólo un ángulo del problema, el de las culpas y las complicidades, el de los negocios turbios y las nuevas fortunas que emergieron a la sombra del poder político. Hay algo más, sin embargo, algo que tuvo una directa repercusión en las reacciones al ajuste económico que tuvo que realizarse a partir de 1989: durante seis años RECADI representó una especie de máscara, un juego de prestidigitación que hizo ver la situación económica como de color de rosa. La inflación se contenía en parte, el empleo aumentaba, los carros desaparecían de las agencias llevados por voraces compradores; la sombra del "viernes negro" sólo alcanzaba a los venezolanos cuando salían del país. La ilusión duró demasiado y, naturalmente, fue olvidándose poco a poco que no era más que eso: un recurso transitorio para ocultar la triste realidad de unos precios petroleros que ya no volverían a subir como antaño, de un país endeudado, con escasa capacidad productiva interna. La reacción posterior, la desmesurada violencia del 27 de febrero, tuvo que ver directamente con la desaparición de este paraíso artificial.

Pero veamos, más directamente, lo que significó el régimen de cambios diferenciales como modalidad, aunque implícita, de política social. El mantenimiento de un dólar artificialmente barato representó una evidente sangría para el Estado y un desastre para la economía en general. Por una parte el producto bruto se mantuvo casi estacionario durante los años de su vigencia y el producto per cápita apenas si creció durante el período 1984-1988. Por otro lado, el Estado paralizó prácticamente sus inversiones en el sector social y en la economía en general, pues el mantenimiento de los cambios paralelos obligaba a comprometer recursos crecientes, en especial porque el sistema se iba extendiendo poco a poco -ante las naturales presiones de diversos sectores que reclamaban para sí el privilegio de las divisas baratas- y obligaba a gastar cada vez mayores recursos. Así se arribó, al final del mandato de Jaime Lusinchi, a una situación

que hacía tiempo no conocía Venezuela: las reservas internacionales se habían evaporado casi por completo y se había acumulado, además, una deuda internacional de corto plazo, producto del fuerte aumento de las importaciones en el último año.

Esta situación económica, sobre la que no podemos extendernos más por obvias razones de espacio, repercutió de un modo completamente negativo sobre las condiciones de vida de los venezolanos de más bajos recursos. Los subsidios indirectos entregados por la vía cambiaria llegaron, es cierto, a todos los habitantes, pero la misma distorsión que ellos inducían terminó favoreciendo a los sectores medios y altos de la población. Se compraban automóviles y electrodomésticos a precios que, convertidos en dólares al cambio libre, resultaban totalmente irrisorios, estimulando una demanda que se concentraba en los sectores de mayor poder adquisitivo. En definitiva, los estratos más pobres de la población tuvieron durante seis años precios baratos para los productos alimenticios pero a costa de un colapso de la economía del país que los empobreció mucho más. Las cifras disponibles son elocuentes al respecto.

Veamos, en primer lugar, el comportamiento del ingreso per cápita: si asumimos una base de 100 para el año 1981 éste había descendido ya a 92% dos años después, bajando luego sin pausas durante el período que estudiamos hasta llegar a una cifra de 70% para 1987. Es decir que el ingreso medio del venezolano, durante la vigencia del sistema de cambios diferenciales, se redujo en más del veinte por ciento en términos reales en apenas cuatro años.[World Bank, *Op. Cit.*, pág. 3.] Los salarios reales, elemento clave para calibrar el ingreso de una gran parte de la población del país, también siguieron una evolución semejante:

### **Evolución de los salarios reales y el desempleo en Venezuela**

<b>Año</b>	<b>Salario Real</b>	<b>Tasa de desempleo (%)</b>
<b>1981</b>	<b>100,0</b>	<b>6,1</b>
<b>1982</b>	<b>87,0</b>	<b>7,1</b>
<b>1983</b>	<b>84,5</b>	<b>10,3</b>
<b>1984</b>	<b>88,3</b>	<b>10,3</b>
<b>1985</b>	<b>86,1</b>	<b>13,4</b>
<b>1986</b>	<b>83,6</b>	<b>12,1</b>
<b>1987</b>	<b>82,3</b>	<b>10,3</b>
<b>1988</b>	<b>80,3</b>	<b>8,5</b>
<b>1989</b>	<b>67,0</b>	<b>6,9</b>
<b>1990</b>	<b>60,5</b>	<b>9,6</b>
<b>1991</b>	<b>62,8</b>	<b>9,9</b>

1992	61,5	8,8
------	------	-----

Tomado de los datos que aporta Gustavo Márquez en "El salario del venezolano ha retrocedido treinta años" en *El Universal*, 18 de octubre de 1993, pág. 2-2; entrevista realizada por Alfredo Cárquez Saavedra.

El retroceso es constante, como puede apreciarse, y la política que analizamos puede considerarse como responsable de la pérdida de casi 20% en los salarios reales que ocurrió durante el lapso de su implementación. Las altas tasas de desempleo, por otra parte, no hicieron sino agudizar los males sociales que provocaba el general empobrecimiento del país. No extrañará, por eso que, entre 1984 y 1988, el número de hogares en situación de pobreza -como consecuencia directa de la disminución de los ingresos reales- haya dado un salto verdaderamente alarmante: se pasó de 944.000 a más del doble, 1.910.000, cifra que representaba el 58% del total de hogares para el momento. La que se denomina pobreza extrema, es decir, el sector de la población cuyos ingresos no llegan al nivel de la llamada Canasta Mínima de Alimentos, creció de un modo aún más espectacular, pues pasó de 283.000 a 863.000 hogares, triplicándose en apenas cinco años.[V. COPRE, *Op. Cit.*, pág. 17. Hemos preferido citar aquí fuentes oficiales, aunque existen serias discrepancias en cuanto a la evaluación de un concepto tan relativo como el de pobreza.] La causa principal de este incremento, sin precedentes en la historia venezolana, fue la acelerada inflación que caracterizó al período.

La inflación, en tanto aumento de la masa de circulante que genera el Estado a través del Banco Central, puede considerarse como un impuesto "sucio", que no perciben directamente los ciudadanos, pero que tienen que pagar quiéranlo o no: la diferencia entre los precios, en dos momentos cualesquiera que se consideren, termina llegando a manos del gobierno, puesto que éste es el que emite el dinero y el que lo gasta de acuerdo a sus compromisos. Cuando se emite dinero -o, como en el caso venezolano, cuando se devalúa la moneda para percibir más bolívares por los mismos dólares- se genera entonces una transferencia que va desde el público hacia quien produce la emisión. No otra cosa sucedió con las bruscas devaluaciones que realizó el gobierno de Lusinchi, en las diversas ocasiones en que ya no pudo sostener los tipos de cambio fijos que disponía el régimen diferencial.

Pero la inflación, además de ser un impuesto que se cobra sin pedir autorización a los contribuyentes, sin aviso y sin control alguno, posee además otra característica perversa: ella afecta mucho más intensamente a quienes viven de un salario o de una pensión fija, castiga a los ahorristas y, en general, a casi todas las personas de más bajos recursos. No es de extrañar, entonces que, durante un período en el que los precios crecieron en total un 133%, se haya producido una sensible disminución de los ingresos reales de la población trabajadora llevando, en consecuencia, al incremento notable en los índices de pobreza que hemos mencionado.

Los efectos adversos de la política de subsidios directos, por desgracia, no se limitan a los que hemos señalado hasta aquí: existe además otro fenómeno, igualmente

importante, que deteriora aún más las condiciones de vida de la población. Nos referimos a la distorsión que se produce en cuanto a la asignación de recursos para los diversos programas e inversiones sociales que normalmente realiza el Estado. Al estar comprometidos sus ingresos en el financiamiento de una política que exige una parte cada vez mayor de sus recursos se descuidan, inevitablemente, otros gastos de tipo social. Así, el gasto social per cápita, que en bolívares equivalentes de 1991 había oscilado entre 15.000 y 18.000 durante los años que van de 1975 a 1982, sufrió luego un acusado descenso: el mismo se redujo a poco más de 13.000 Bs. para 1983 y siguió descendiendo hasta resultar inferior a los 9.000 Bs. para el último año de la administración Lusinchi, 1988. [V. Capdevielle, *Op. Cit.*, pág. 44.] No es casual, por lo tanto que, en este período, se haya asistido a la agudización notable del deterioro de los servicios públicos y de los programas sociales que ya indicamos en el capítulo anterior.

Aunque ya hemos expuesto, en los puntos 3.2.1 y 3.2.2, diversos indicadores que muestran este deterioro, no estará demás que repasemos ahora algunos de los elementos que lo caracterizaron. Para el caso de la salud, por ejemplo, cabe destacar el incremento de las enfermedades infecto-contagiosas que se pueden erradicar con una actividad preventiva o de saneamiento que fue descuidada totalmente por el Estado y que, por razones obvias, no pudo ser asumida por el sector privado. Esto, naturalmente, no fue casual: obedeció a una reasignación de recursos en el presupuesto nacional, a una política social basada en subsidios indirectos que intentó crear un paraíso artificial para los consumidores, con objeto de obtener réditos políticos a corto plazo, y que acabó hundiendo en la miseria a una buena parte de la población. Lo anterior se verifica con las cifras del siguiente cuadro:

### **GASTO PER CAPITA EN SALUD**

(En bolívares constantes de 1968)

<b>Años</b>	<b>MSAS</b>	<b>IVSS</b>
<b>1968</b>	<b>79,33</b>	
<b>1973</b>		<b>185,4</b>
<b>1979</b>	<b>112,05</b>	
<b>1983</b>		<b>127,0</b>
<b>1985</b>	<b>76,37</b>	<b>110,9</b>

Fuente: COPRE, *Op. Cit.*, pág. 108.

Un proceso semejante de deterioro de la acción social del Estado ocurrió también, en estos años, en cuanto a la educación, la vivienda y la seguridad social. La cobertura del

sistema educativo se estancó, dejando permanente al margen un residuo de la población, aproximadamente del 10% que, no por ser pequeño en términos relativos, resulta menos importante cuando se piensa que está constituido por cientos de miles de niños que no asisten a la escuela. Las obras públicas se paralizaron en buena medida, y con ellas las inversiones necesarias para el desarrollo del sector construcción. Es cierto que los intereses regulados, fijados por el Estado en niveles muy inferiores a las tasas de inflación, permitieron una cierta facilidad para la adquisición de vivienda a los sectores medios. Pero ello se hizo a costa de la descapitalización del país y, concretamente, del sector de Ahorro y Préstamo, mientras que se estimuló así la fuga de capitales al exterior, pues resultaba muchísimo más conveniente cambiar el dinero nacional al tipo de cambio libre y depositarlo en cuentas en el extranjero que mantenerlo en el país ganando intereses reales negativos. En cuanto a la seguridad social, el sistema público organizado a través del IVSS también sufrió los embates de la inflación, tal como lo expresamos en la sección 3.2.2, llevando a un virtual colapso de sus inversiones y produciendo una descapitalización acelerada.

En síntesis, y a pesar de algunos programas sociales puntuales positivos que se mantuvieron o desarrollaron durante el período [Debemos mencionar la creación del Programa Nacional de Beca-Salario que, aunque bien concebido, no se ejecutó de una manera verdaderamente adecuada (V. Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, cap. 7) y la relativa expansión que experimentó el programa de Hogares de Cuidado Diario.], la situación social de Venezuela durante el lapso en que predominó la política de subsidios indirectos se deterioró profundamente. No nos extrañará, por ello, que en el siguiente período constitucional se pensase en la conveniencia de desarrollar un enfoque radicalmente diferente de la política social.

### **4.3. Los subsidios directos: mitos y realidades**

El nuevo equipo de gobierno que asumió en 1989, aunque del mismo partido que el anterior, estaba formado por personas que tenían poca vinculación con la política seguida hasta entonces. Consciente del abismo en que se encontraba el país, el presidente Pérez decidió realizar un plan de ajustes macroeconómicos destinado a superar la crisis y cambiar el rumbo de la economía, encaminándola hacia la apertura y los equilibrios del mercado. Los primeros pasos de lo que se llamó *El Gran Viraje* sorprendieron, sin duda, al país.

En un discurso pronunciado el 16 de febrero de ese año Carlos Andrés Pérez anunció que se procedería a la unificación cambiaria, eliminando el nefasto sistema de RECADI, que se reducirían los aranceles, se suprimiría la fijación de precios -salvo para un conjunto bien delimitado de bienes de consumo popular- se liberarían los intereses y se reducirían los aranceles, eliminándose casi todas las restricciones no arancelarias a la importación. La política de subsidios indirectos sobre la base de un diferencial cambiario quedaba, por lo tanto, suprimida. Para compensar el brusco incremento de precios que, seguramente, iría a producirse, el mandatario presentó algunas medidas tradicionales dentro de la política venezolana -incremento del salario mínimo, aumentos de sueldos y

salarios para la administración pública y concertación para llegar a una medida similar en la empresa privada, etc.- y varias otras iniciativas, entre las que destacaba la creación de un subsidio directo, *la Beca Alimentaria*. [V. "Iniciamos el gran viraje en la conducción del país", en *El Universal*, viernes 17 de febrero de 1989, págs. 1-11 y 1-12.]

A los pocos días de este mensaje, y como consecuencia directa de los aumentos en el transporte colectivo, se produjo el estallido de protesta que hoy es conocido como el 27-F. Millones de personas salieron más a saquear y destruir comercios que a manifestar en sí, expresando un descontento agudo con los aumentos de precios de la gasolina y los pasajes, así como con el desabastecimiento parcial y la confusión que se habían hecho notables durante las dos últimas semanas de febrero. Pero, en profundidad, el descontento no obedecía sólo a razones coyunturales: hubo demasiada violencia, demasiados deseos de expresar una protesta radical, absoluta, que no se concretaba en reclamos concretos o en la propuesta de medidas alternativas, ya fuesen estas económicas, políticas o sociales. Lo que ocurrió es que una gran parte de la población venezolana, en condiciones particularmente desfavorables, mostró de pronto su convicción de que había sido brutalmente engañada y manipulada, de que se habían acabado los años dorados del petróleo y hasta los paraísos artificiales que le siguieron por un tiempo más. Esa población reprodujo, además, el comportamiento poco ético que había percibido ya en los grupos gobernantes, su desprecio absoluto por la propiedad privada y por las normas de convivencia, y mostró de este modo su falta de fe en una clase dirigente que la había traicionado y llevado a la pobreza.

Más allá de los análisis que puedan hacerse acerca de estos hechos lo cierto es que, de allí en adelante, el *gran viraje* se vio fuertemente cuestionado. Funcionarios del gobierno apresuraron la puesta en práctica de la Beca Alimentaria y de otros subsidios directos complementarios a ella y se habló, con el engolamiento que es habitual en los documentos burocráticos, de un Plan de Enfrentamiento a la Pobreza destinado a superar la crítica situación social que se vivía en el país. Entre políticos, tecnócratas y hasta intelectuales de diversas disciplinas se puso de moda destacar una dicotomía que quiso resumir, a pesar de su chatura, todo lo que cabía saber sobre política social: la de enfrentar los subsidios directos a los subsidios indirectos.

Difícil sería negar, especialmente teniendo en cuenta la historia que acabamos de resumir, las profundas distorsiones económicas que pueden ocasionar los subsidios indirectos. En términos técnicos se trata de que se quiebra esencialmente el mecanismo de asignación de recursos que provee el mercado, eliminando a los precios como señales que llevan la inversiones hacia donde más se las necesita e hipertrofiando ciertos sectores productivos en detrimento de otros. En términos más sencillos, puede afirmarse que los subsidios indirectos van generando una economía artificial, que se apoya crecientemente en el poder más o menos discrecional del Estado y que termina por lo general afectando el sano manejo de sus presupuestos y generando focos de corrupción. Pero estas consideraciones, por cierto bien conocidas, no son suficientes para afirmar, sin mayor análisis, que la solución se encuentra en otro tipo de subsidios, los

directos, como si no hubiese más que elegir entre estas dos formas de transferencias para delinear una adecuada política social.

Lo cierto es que el equipo de técnicos de Carlos A. Pérez, con bastante entusiasmo y sin mayor análisis, decidió apoyar este nuevo modelo de política social. En su decisión, probablemente, hayan pesado dos factores simultáneos: por una parte la posición tradicionalmente definida por el Banco Mundial y otros organismos económicos internacionales, los cuales han recomendado a diversos gobiernos la sustitución de un tipo de subsidio por otro como una manera de sanear sus cuentas fiscales; por otra parte, la necesidad apremiante de ofrecer *algo*, cualquier cosa impactante, a una población desesperanzada y enardecida que había visto descender su nivel económico profundamente y a la cual ahora se le quitaba el cómodo sistema de precios fijos y subvencionados.

Por tal motivo se implementó, con una rapidez y eficacia pocas veces vistas en Venezuela, un amplio sistema de asignaciones en dinero que, muy pronto, alcanzó una cobertura significativa. Fuimos pocos los que, en esos primeros momentos, alertamos contra el falso dilema que se nos estaba presentando y -en términos más generales- los que tuvimos el cuidado de explicar las serias limitaciones de este tipo de política social.[V. el análisis que realizamos en Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, capítulo 8, y la evaluación crítica que hacemos en las págs. 163 a 165.] Nadie, en el mundo oficial, pareció escuchar estas advertencias, mientras se proseguía por un tiempo con un triunfalismo poco permeable a la crítica, hasta que poco a poco se pudo apreciar también, en esas esferas, que el programa de enfrentamiento a la pobreza no había dado ninguno de los resultados esperados. El costo político que se tuvo que pagar por ello bien lo conoce el lector, aunque volveremos sobre el mismo antes del final de este capítulo.

Lamentablemente la crítica corriente, durante los primeros tres años de la puesta en práctica de esta política, se circunscribió a aspectos menores, si se quiere técnicos o administrativos, de los diferentes programas de subsidios directos que se crearon o establecieron. Se habló mucho de errores de cobertura -de que la Beca, por ejemplo, no llegaba a ciertos sitios o se demoraba en otros- y se mencionaron algunos casos relativamente puntuales de corrupción, pero, en el debate nacional, poco se alcanzó a decir sobre los problemas conceptuales básicos del enfoque que se seguía. Por ello conviene que expongamos aquí, con un poco más de detenimiento, las apreciaciones que ya hemos presentado en otras oportunidades.[V. por ejemplo, Sabino, Carlos, "Una Política Social para la Pobreza", en *Encuentro y Alternativas, Venezuela, 1994*, Ed. por la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, pp. 495 a 503, Tomo II.]

### 4.3.1. El problema de la pobreza

Comencemos, pues, por el principio. **El principal problema que tiene una política de subsidios directos es que no sirve, realmente, para combatir la pobreza.** La riqueza de un pueblo, como ya lo analizamos en el capítulo inicial de este libro, se origina en el trabajo

continuo de los habitantes de un país, en un tipo de organización económica que favorece la inversión y el desarrollo tecnológico, mientras otorga seguridad a sus participantes. Cuando hablamos de la pobreza como fenómeno social pensamos, básicamente, en una sociedad que no produce lo suficiente y que concentra lo producido en pocas manos. Esta situación, general y estructural, no puede resolverse entonces mediante ningún tipo de transferencia que realice el sector público sino sólo mediante un desarrollo económico autosostenido que vaya aumentando el ingreso bruto disponible.

De lo anterior surge un corolario inevitable: el equipo social de Carlos Andrés Pérez -si es que puede llamarse así a la más o menos improvisada reunión de fuerzas que definió su política social- se equivocó, o se engañó deliberadamente, al rotular con el rimbombante título de Plan de Enfrentamiento a la Pobreza a las iniciativas que se desarrollaron a partir de 1989. La pobreza no se "enfrenta" ni se "combate" con asignaciones mensuales de 500 bolívares o con potes de leche y paquetes de harina de maíz. Con estos recursos sólo se pueden paliar situaciones momentáneas, coyunturales, que afectan de un modo imprevisto a la población. Pero aquí, para hacer justicia a la labor de estos años, es preciso destacar que el discurso de los responsables gubernamentales no fue estrictamente falaz sino, más exactamente, contradictorio o incompleto. Porque mientras se hablaba de combatir a la pobreza se mencionaba también el carácter *compensatorio* de varios de los programas aludidos. Y a esto, por supuesto, no tenemos nada que objetar.

Si al eliminar los subsidios indirectos iba a producirse, inevitablemente, una drástica disminución del ingreso real, pues los precios alcanzarían enseguida su nivel de mercado, era entonces lógico que se intentase compensar las consecuencias sociales de ese *shock* mediante medidas capaces de suavizar sus efectos. Frente a este tipo de problemas, por cierto, es que resultan eficaces los subsidios directos. Ellos pueden compensar de manera ágil, focalizándose en la población más afectada, la disminución transitoria del ingreso que se produzca al abrir la economía a los equilibrios de mercado. El razonamiento del equipo gubernamental podía, entonces, aceptarse en principio: era necesario superar el momento coyuntural mediante medidas transitorias en lo social, a la espera de que la economía, estimulada por la existencia de un mercado cada vez más abierto, comenzase a dar sus frutos en la forma de mayores ingresos para todos. Al estimularse la competencia interna, disminuirse las trabas a la producción y abrirse el mercado a productos extranjeros más baratos se produciría un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. No fue esto, sin embargo, lo que ocurrió.

El proceso de ajustes se cumplió bien inicialmente, pero el desarrollo de las reformas estructurales que debían seguirle se detuvo. Fueron pocas las privatizaciones, se hizo una política económica básicamente keynesiana que basaba el crecimiento -otra vez- en el gasto del Estado, [V. Toro Hardy, *Op. Cit.*, pp. 145 y ss.] no se mantuvo una disciplina fiscal adecuada y, en definitiva, no se redujo para nada ni el tamaño del Estado ni el monto inmenso de sus egresos. La inflación, la más nefasta de las formas de empobrecimiento,

se instauró como una característica permanente de la vida económica venezolana. En estas condiciones no se volvió a hablar del carácter transitorio o compensatorio de los programas sociales y en cambio se dirigieron los esfuerzos hacia la ampliación de los mismos. Sólo la crisis presupuestaria que estalló plenamente en 1992 impidió que se aumentase el monto de los subsidios que se acordaban, y que aún hoy se mantienen. Pero las diferentes "becas", término con que se denominó a los distintos subsidios otorgados, permanecieron y aún permanecen como la forma básica de política social.

Como corolario de esta sección parece oportuno destacar una vez más la estrecha vinculación que existe entre política económica y política social. Si bien es usual que casi todos los autores afirmen la existencia de dicha relación, ésta, en la práctica, es vista muchas veces de una manera equivocada. Lo que se sostiene generalmente, y en esto el equipo de gobierno de Pérez no fue una excepción, es que hay que procurar que la política económica tenga también un rostro humano, que hay que compensar socialmente las consecuencias adversas que produzca mediante mecanismos tales como los subsidios directos que estamos discutiendo. En otros casos, el mismo principio se concreta en un tratamiento particular para ciertos sectores (se favorecen precios altos para el campo para mejorar el ingreso de los agricultores, o se exceptúan ciertos artículos del pago de un impuesto) que, en último análisis, sólo sirven para distorsionar la asignación de recursos que hace el mercado y para privilegiar a ciertos grupos en desmedro de otros.

La vinculación que vemos entre ambas políticas, por nuestra parte, es más directa y obvia, pero a la vez más profunda. No se trata de deshacer con una mano lo que se ha hecho con la otra sino de entender que cualquier política económica tiene plenas consecuencias sociales y que cualquier política social tiene costos económicos directos - los gastos del Estado- e indirectos, los que se refieren al modo en que se afecta la producción, la distribución y el consumo de todos los bienes y servicios. Entendiendo esto se verá lo absurdo que resulta tratar de compensar mediante subsidios directos el enorme empobrecimiento general que producen políticas económicas inflacionarias, como quedó demostrado en Venezuela durante estos años, o el poco sentido que tiene crear una estructura impositiva que apunte a la redistribución de la riqueza para luego lamentarse de que así se ha afectado la marcha de la economía, es decir, la propia generación de riqueza. Por ello la política económica y la política social no pueden desligarse, ni siquiera en verdad conceptualmente, pues ambas se afectan de una manera tal que es imposible casi ponderar separadamente sus efectos. Lo único que cabe, y sólo a un nivel técnico o administrativo, es distinguir la gestión práctica y operativa de ambos planos, pero asumiendo que criterios generales que hagan a uno congruente con el otro.

#### **4.3.2. Redistribución de la riqueza y dependencia**

El otro problema importante que presentan las políticas sociales basadas en subsidios directos es el que se refiere a las diversas formas de dependencia que estos crean, a la especie de *inercia política y social* que se deriva de su creación y mantenimiento.

"La idea de que los ingresos están injustamente distribuidos en la sociedad y de que el gobierno es el instrumento adecuado para transferir la riqueza de unos grupos sociales a otros, está en la misma base de lo que se denomina el Welfare State" (el Estado de bienestar). [Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, pág. 66.] Pero, por la misma forma en que funciona el Estado de bienestar, éste no permite apreciar completamente la magnitud y el sentido de las transferencias que realiza. Con los impuestos que se cobran a las empresas y a las personas que gozan de un mejor nivel de vida el Estado obtiene los inmensos fondos que luego entrega a otras personas para diversos fines sociales. Pero es el Estado el que aparece entregando los fondos, sus funcionarios los que organizan y ejecutan los programas y sus dependencias las que tienen trato directo con el público. La gente, por lo tanto, va perdiendo de vista de dónde sale el dinero y comienza a sentir que es el Estado el que se hace cargo de tal o cual problema y sus organismos los que deciden en cada caso: sus reclamos se dirigen al gobierno, a un ente más o menos abstracto que, se supone, es el encargado de velar por el bienestar social de la población.

Cuando este sistema de transferencias se estabiliza, redistribuyendo las riquezas de unos para entregárselas a otros durante un tiempo más o menos prolongado, se producen tres efectos colaterales que se añaden a la ya citada incapacidad de los subsidios para resolver el problema de la pobreza:

a) Por una parte se daña la capacidad productiva de la sociedad como *un todo*, pues los impuestos tienden a reducir las inversiones productivas y desalientan la iniciativa de los particulares, reduciendo en una buena proporción sus estímulos y, cuando sobrepasan cierto punto -lo cual sucede casi inevitablemente, por diversos factores demográficos o ante las crecientes demandas de los beneficiarios que reclaman mayores programas de ayuda- crean un freno general a la economía que de ningún modo contribuye al bienestar general. [V. el análisis que hace Benegas Lynch (h), Alberto, en *Hacia el Autogobierno*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993, pág. 343 y ss.]

b) Por otro lado, y desde el punto de vista de los beneficiarios, se van creando fuertes intereses en mantener los programas de ayuda y se va generando, paulatinamente, una dependencia con los ingresos que reciben por esta vía. La gente comienza a **contar** con el dinero que le dará el Estado, a tomarlo como parte normal de sus ingresos totales y a considerar que tiene **derechos adquiridos** a percibirlo. Esto, a su vez, genera graves problemas sociales: los pobres pierden estímulos para desarrollar iniciativas que los alejen de la pobreza, se va fomentando una cultura de la inactividad y los núcleos familiares finalmente se resienten, pues se van alejando de ellos las relaciones de cooperación y camaradería necesarias para su sólido funcionamiento. La dependencia mencionada termina generando un círculo vicioso de pobreza que se localiza en ciertos sectores

sociales y se retroalimenta continuamente, tal como por ejemplo ocurre en los Estados Unidos.

c) Desde el punto de vista del Estado ocurre una hipertrofia del sector social que puede llevar, incluso, a consecuencias fiscales devastadoras. Los encargados de llevar a la práctica los programas tratan, naturalmente, de mantenerlos y amplificarlos, pues sus ingresos también dependen de ellos y nada les cuesta convencerse de que resultan imprescindibles para la sociedad. Si a esto le sumamos la presión de crecientes grupos de personas que también demandan pasar a la categoría de beneficiarios comprenderemos, de un modo inmediato, la tremenda *inercia* que se genera cuando se va estableciendo un sistema de bienestar basado en subsidios directos: resulta casi imposible reducir o cancelar los programas existentes, pues la burocracia y los receptores de ayudas se oponen tenazmente a ello, pero resulta en cambio fácil extenderlos o crear nuevos programas. [V. Mc Kenzie, Richard y Gordon Tullock, *La Nueva Frontera de la Economía*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1979, cap. XVII.] Los dirigentes políticos, naturalmente, comprenden enseguida la especie de trampa política en que se encuentran: saben que sus votos dependen de las promesas que hagan, y de que cumplan en parte con tales promesas, y por lo tanto no se atreven a tocar lo ya establecido. Por algo en los Estados Unidos dicen que el *Welfare* es el "tercer riel" de la política americana: quien lo toca queda inmediatamente electrocutado.

No asombrará entonces que hablemos de una dependencia de múltiples facetas: la que se refiere a los beneficiarios, la de los funcionarios públicos, la de quienes tienen a su cargo definir y trazar las políticas generales del Estado. Mientras tanto, a medida que se consolida y amplía la estructura de subsidios, se comienzan a desplegar, también, los problemas financieros que inevitablemente sufre un Estado cuando quiere asumir un papel protagónico en la sociedad. Los déficits fiscales de los Estados Unidos, Francia o Alemania se deben en la actualidad, ya concluida la Guerra Fría, principalmente a esta causa.

En Venezuela esta política, como es bien sabido, no ha llegado a extremos semejantes. En primer lugar porque los programas de subsidios fueron concebidos como compensaciones sólo parciales, de monto relativamente escaso, y no llegaron a presionar sobre las cuentas fiscales de un modo semejante al que lo hacen las deficitarias empresas que aún posee el Estado, especialmente las llamadas "estratégicas". Aun así, como podemos ver en el cuadro siguiente, se produjo una rápida expansión del gasto que, de no haber mediado la crisis fiscal de 1992, hubiese seguramente proseguido su marcha ascendente, aproximándose al 10% del gasto público total.

## **VENEZUELA: GASTOS EN ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES**

(En millones de bolívares)

Programas	Años			
	1989	1990	1991	1992*
<b>Beca Alimentaria</b>	<b>1.905</b>	<b>10.130</b>	<b>14.025</b>	<b>n.d.</b>
<b>Otras ayudas directas</b>	<b>350</b>	<b>5.594</b>	<b>16.673</b>	<b>n.d.</b>
<b>Otros programas conexos</b>	<b>4.635</b>	<b>25.209</b>	<b>19.519</b>	<b>n.d.</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.890</b>	<b>40.933</b>	<b>50.217</b>	<b>104.400</b>

\* : Proyectado

Fuente: CORDIPLAN

Pero, si bien no se llegó a un crecimiento desmedido, especialmente porque los funcionarios del gobierno mantuvieron fijo el monto en bolívares de la llamada Beca Alimentaria -ésta pasó, debido a la devaluación, de \$12,50 mensuales en 1989 a menos de \$5 al cerrar 1993- tampoco se lograron los objetivos declarados en cuanto a combatir la pobreza. Según los indicadores provisionales con que contamos las cifras de pobreza relativa y extrema se mantuvieron o ampliaron durante el período y sólo se produjo, como efecto colateral beneficioso, un aumento de la matrícula escolar. Esto se explica porque dicho programa, lo mismo que otros que lo complementan, se entrega directamente a las madres o representantes de los niños de acuerdo al centro educativo al que concurren, con lo que no sólo se estimula la inscripción de estos en las escuelas que otorgan subsidio sino que también se favorece, en parte, el traslado de niños de una zona educativa a otra.

Lo anterior pone de relieve, además, dos problemas: en primer lugar que los aumentos de matrícula escolar no obedecen a una ampliación real de la capacidad de atención del Ministerio de Educación, por lo que son bastante dudosos en cuanto a su efectiva capacidad para mejorar el nivel educativo de la población de más bajos recursos; en segundo lugar que queda fuera del programa un sector social, relativamente amplio, que no envía siquiera sus hijos a la escuela. Este grupo humano, que debe ser considerado propiamente como el más pobre o carenciado de todos los existentes, no se beneficia entonces de los casi 100.000 millones de bolívares que se entregan por esta vía.

Para concluir el examen de la situación actual debemos añadir que el continuo empobrecimiento de la población no sólo obedece al ya mencionado deterioro del ingreso que se produce por causa de la inflación, sino que además se complica por el deterioro general de los servicios que afecta de un modo significativo la calidad de vida de grandes capas sociales. Con respecto al primer punto conviene cuantificar, para dar una idea cabal de lo ocurrido, la incidencia que han tenido las política devaluacionista

seguida en estos años. Los datos más recientes[V. "La economía muestra signos preocupantes" en *El Universal*, 15 de octubre de 1993, pág. 2-1.] indican que el poder adquisitivo de los trabajadores disminuyó aún más de lo que permiten suponer los datos apuntados anteriormente, pues se habla ahora de cifras que bordean el 40% con respecto a los valores que tenían al comienzo de la aplicación del modelo.

Esta pérdida resulta en verdad impresionante y debe llevarnos a una seria reflexión en cuanto a calibrar el impacto político y social del modo en que se llevó a cabo el programa de ajustes.[Cf. *Gómez, Salidas, Op. Cit.*] Pero la calidad de vida real de los venezolanos no sólo ha sido afectada por este problema sino que ha descendido aún más de lo que indican estas cifras: los servicios de agua y alcantarillado han seguido el curso de una desmejora continua; el estado de las calles, carreteras y autopistas han empeorado sensiblemente; las oficinas públicas, en general, han ofrecido una atención cada vez más lenta e ineficiente; y, para completar el cuadro, la seguridad personal ha descendido a niveles nunca antes vistos en el país. El Estado, como proveedor de bienes públicos, ha reducido entonces su aporte al conjunto de los bienes y servicios que están a disposición del ciudadano, agravando así lo que sus propias políticas macroeconómicas han contribuido a generar. Si a esto agregamos el impacto inflacionario que tienen los nuevos impuestos que se han promulgado en este período de transición, comprenderemos la magnitud del problema que enfrentamos hoy en el país.

Para cerrar este trabajo con una nota optimista, sin embargo, presentaremos en los dos próximos capítulos un resumen de lo que podría ser una política social alternativa a la que se ha seguido en estas décadas. Obvio es decir que las mismas no tendrían sentido alguno si se siguiese una política económica como la actual, que se basa en un crecimiento inflacionario y en continuas devaluaciones, o si se regresase al superado modelo de crecimiento hacia adentro y control estatal de la economía. Es una precondition para arribar a una situación social más justa y menos apremiante que se avance firmemente hacia la creación de una economía de mercado, capaz de generar la riqueza que tanto necesitamos después de años de empobrecimiento. Confiamos en que el nuevo gobierno que asuma en 1994 comprenda en toda su profundidad el abismo en que nos encontramos.

## **Capítulo 5**

# **Una política social para una Venezuela más libre**

## 5.1. Dónde nos encontramos

Quien nos haya seguido hasta este punto, a través del recorrido histórico y conceptual que hemos realizado, podrá juzgar por sí mismo la magnitud del problema ante el que nos encontramos. No sólo se trata de que en el país exista pobreza o deterioro de los servicios, ni que hayan existido profundas deficiencias en las políticas emprendidas o una total incapacidad para llevarlas a cabo de un modo eficiente y sistemático: hay algo peor, que conmueve el ánimo y nos obliga a una reflexión profunda. Se trata del hecho indesmentible de que la situación social **ha retrocedido**, de que se ha producido una continua erosión de la calidad de vida de los venezolanos, entendida ésta de cualquiera de las varias maneras en que se la puede conceptualizar.

Una constatación como la anterior, que será seguramente compartida por la mayoría de nuestros lectores, puede movernos hacia una actitud constructiva y fructífera pero puede también, por su obvio efecto psicológico, llevarnos a posiciones que sólo redundarían en un agravamiento de los problemas que deseamos resolver. Ello podría ocurrir así si asumiésemos que existe alguna solución definitiva y sencilla que, de un modo más o menos mágico, nos permitiría resolver los graves problemas que enfrentamos. Lamentablemente, no es este el caso. No se puede revertir el retroceso de varias décadas mediante un simple movimiento del timón, por efecto del pensamiento o la acción de algún líder iluminado o diseñando otra vez proyectos que se ponen en práctica sin mayor análisis. Las situaciones de crisis son positivas por cuanto obligan a pensar, a evaluar lo realizado y analizar las posibles soluciones, pero tienen el defecto de someternos a la tiranía de lo inmediato, a presionarnos para que hagamos algo, "cualquier cosa", con tal de salir del problema en que nos encontramos. Así se ha procedido muchas veces en Venezuela, no sólo en lo atinente a la política social, tratando de resolver los problemas sin mayor análisis, y así, por desgracia, hemos llegado al punto en que nos encontramos.

Para modificar la actual situación, por el contrario, es conveniente partir de un cabal conocimiento de sus principales causas y características y, lo que es más importante, es necesario trabajar con perseverancia e imaginación, desechando las soluciones mil veces intentadas e iniciando en cambio un nuevo rumbo después de un análisis adecuado de cada posibilidad. Precisamente por ello es que hemos decidido desarrollar este capítulo, para contribuir a una actitud de cambio, para aportar enfoques diferentes que modifiquen las tradicionales actitudes que han servido de tan poco.

## 5.2. Condiciones necesarias para una nueva política social

Para proponer soluciones debe partirse, como es lógico, de una descripción sistemática de la situación presente, de un diagnóstico adecuado del punto en que nos encontramos. Pero, como lo comprenderá enseguida el lector, ya buena parte de esta tarea ha sido realizada en las páginas precedentes. Nos resta regresar sobre algunos

aspectos ya tratados incorporando a la exposición ciertos problemas que, aunque no pertenecen al ámbito estricto de la política social, repercuten sin embargo de un modo directo en la situación económica y social de un gran número de personas.

Resulta claro que el proceso de deterioro de las condiciones de vida al que asistimos se ha producido, en gran medida, por las propias políticas económicas y sociales que han llevado a cabo los diferentes gobiernos de la época democrática. Ello impone un límite, por lo tanto, a lo que las políticas sociales en sí mismas puedan hacer para mejorar la situación: resulta desde todo punto de vista ilógico que un gobierno trate de subsanar la disminución de los ingresos de la población mientras, simultáneamente, implementa políticas que ahondan ese mismo problema. También es casi obvio que un componente esencial de la calidad de vida es el ingreso económico real a disposición del público; de poco sirven excelentes sistemas de educación o de seguridad social, por ejemplo, si los usuarios no poseen recursos para atender sus necesidades alimentarias básicas o no existe una infraestructura adecuada que permita generar riqueza.

Por eso insistimos [V. Sabino, "Una Política Social...", *Op. Cit.*] en que una adecuada política social sólo puede establecerse en el marco de un entorno económico que favorezca el desarrollo y que además no lo limite a grupos restringidos de la población. Este criterio general, para lo que nos interesa, puede definirse más concretamente alrededor de los puntos siguientes:

1.- **Estabilidad macroeconómica:** La experiencia de los últimos años, nacional e internacional, resulta transparente en cuanto a la importancia de los efectos dañinos de la inflación. La inflación actúa como un auténtico impuesto, tal como ya lo hemos señalado (V. supra 4.3.2), redistribuyendo los ingresos de la sociedad, de modo que los trabajadores y los jubilados se vuelven más pobres. Pero además la inflación impide que la gente ahorre, con lo que baja la inversión global y por lo tanto el crecimiento. Ampliar el Estado para que éste cumpla con supuestas funciones sociales y provocar con ello déficits fiscales que llevan a la inflación no es sólo contraproducente, es sencillamente criminal. El papel fundamental de un gobierno no es el de redistribuir los ingresos -aunque pueda ser necesario que lo haga en un momento u otro- sino ante todo generar las condiciones de estabilidad que hagan posible la generación de mayores ingresos. Cuando éstos no se producen en vano es intentar políticas redistributivas, porque lo que se distribuye en tal caso es la pobreza. Cuando se crea un entorno inflacionario, por otra parte, se produce un natural aumento de las tasas de interés, lo cual afecta decisivamente a los trabajadores independientes y a las empresas pequeñas, generando un clima de inestabilidad muy poco propicio para toda clase de inversiones. En resumen, puede decirse sin exageración que la estabilidad macroeconómica es un elemento decisivo para resolver los problemas sociales de países que cuentan con un amplio sector de la población viviendo en condiciones de pobreza, pues en estos casos el problema prioritario es el crecimiento de la economía, el aumento de la producción, y no la redistribución de ingresos. Para ello es preciso eliminar los dañinos déficits fiscales

que generan inflación, tener una moneda sana y además una economía abierta que crezca de un modo adecuado.

2.- **Economía abierta:** El punto anterior es, en realidad, una condición más negativa que positiva: se refiere a los efectos nefastos de la inflación, no a la forma en que se produce un aumento del ingreso real. Para que esto suceda, como decíamos al iniciar este trabajo (v. supra, 1.1) es necesario que la economía se libere de las interferencias gubernamentales y que pueda responder flexiblemente a las variadas y cambiantes necesidades de los consumidores. Ello no se obtiene dando aumentos de sueldo por decreto, controlando los precios o creando monopolios estatales, sino permitiendo que las personas arriesguen su inversión, satisfagan al consumidor y obtengan la ganancia que les permite el mercado. Cuando el Estado, en cambio, trata de intervenir dirigiendo o "mejorando" los precios que determina el mercado, los efectos que se producen son sumamente negativos. En primer lugar porque la ventaja que obtiene el consumidor es sólo aparente, pues no se extiende más allá del corto plazo: las regulaciones y los controles, por lo general, sólo desestimulan la oferta de bienes y servicios, y esta contracción de la oferta hace que los precios, en definitiva, se eleven mucho más al no poderse satisfacer la demanda existente. Pero los controles a la producción, las empresas del Estado, las concesiones, licencias y permisos, provocan además otro efecto de profunda repercusión social: hacen que la oferta se concentre en pocas manos, con lo que de hecho estimulan la creación de monopolios u oligopolios. Son pocas las personas, en estas condiciones, que pueden convertirse realmente en empresarios, poca la competencia que se establece en cada rama de actividad y pocos los individuos que, a la postre, logran prosperar. **La riqueza se concentra en pocas manos**, las de aquéllos que tienen acceso al poder del Estado o son capaces de negociar en posición ventajosa con sus funcionarios, con lo que además se crean focos de corrupción difíciles de combatir. La experiencia de toda Latinoamérica, heredera de un pasado colonial donde la Corona siempre tuvo poderes discrecionales sobre el comercio y la industria, y alentó abiertamente los monopolios, es pródiga en ejemplos de este fenómeno;[V. Mansuetti, Alberto, *Punto de Cruce*, CEDICE, Caracas, s/d.] los venezolanos, sin duda, lo conocemos demasiado bien. Cuando se habla de distribuir las riquezas de la sociedad y se denuncia que son pocos los que tienen acceso a su disfrute se proponen, casi siempre, medidas de corte socializante. Pero la verdadera respuesta no consiste en alargar la ya pesada mano del Estado o de conferir más poderes de control a los funcionarios, puesto que con esto sólo se consigue acentuar el problema de la concentración de la economía y se multiplican las oportunidades de corrupción. La solución, como venimos exponiendo, es precisamente la contraria, la de ampliar el círculo de los que pueden realmente convertirse en empresarios, la de hacer que miles de explotaciones agrícolas, comerciales e industriales de todo tamaño y de diferentes orientaciones puedan acceder al mercado y competir libremente. En otros términos, las economías que prosperan son aquéllas que han reducido al mínimo las dificultades para entrar a los mercados, que ofrecen oportunidades reales y efectivas para que las personas que pertenecen aquí al sector informal, por ejemplo, se integren orgánicamente al flujo de la producción de bienes y servicios.

3.- **Seguridad jurídica:** No cabe duda que el adecuado y fluido funcionamiento de los mercados sólo puede lograrse cuando todos los que concurren a ellos, ya sea como oferentes o demandantes, pueden actuar sobre la base de normas claras, universales y uniformes que se aplican de un modo oportuno y eficaz. La existencia de tribunales de justicia que resuelvan los innumerables conflictos que surgen cuando millones de personas intercambian bienes y servicios en infinidad de situaciones diferentes es, por lo tanto, una precondition para la generación de riqueza. En Venezuela la justicia no ha funcionado de este modo: se ha hecho lenta, burocrática y costosa, se ha sometido a los dictados del poder político y, finalmente, se ha ido alejando del ciudadano común y corriente que no puede recurrir a ella para resolver los conflictos que surgen inevitablemente en la vida cotidiana. El resultado, que parece paradójico, es que el Estado ha desaparecido de un ámbito donde se supone que su presencia es inevitable y necesaria, dejando en manos de arreglos particulares o en un vacío total un tipo de regulación que sí es necesaria, en verdad indispensable, para la existencia de una economía de mercado. Quien quiera diseñar una política social efectiva, por lo tanto, no puede pasar por alto esta crucial circunstancia, pues de otro modo no podrá lograr que el sector informal pueda ir entrando a la corriente principal de la economía.

4.- **Seguridad personal:** La producción de bienes y servicios no puede desplegarse adecuadamente si los costos privados que asume cada participante en el mercado resultan excesivamente altos. Los llamados costos de transacción [V. Sabino, *Diccionario.., Op. Cit.*] dependen en gran parte de la estructura jurídica y de los hábitos sociales de los participantes; pero además de tales costos existen otros, más directos y obvios, que se imponen a los ciudadanos de un país: son los costos de seguridad, que incluyen la vigilancia de personas y bienes, los dispositivos de alarma y las múltiples acciones que realizan los ciudadanos privados para evitar ser víctimas del despojo y la violencia. Si el Estado no garantiza una adecuada protección a la vida y la propiedad no sólo estos costos aumentan desproporcionadamente, como sucede actualmente en Venezuela, sino que además se produce un efecto mucho más directo sobre las condiciones sociales de vida: los ciudadanos que viven en las áreas más desprotegidas o que no pueden pagar los costos referidos, como sucede con la mayoría de los habitantes de los barrios y de muchas zonas rurales, se ven fuertemente desalentados para producir, acumular ingresos e invertir. La economía carece entonces del empuje que le proporcionan millones de personas que necesitan salir de la pobreza y se genera una cultura del estancamiento, de la violencia y la inseguridad, que hace que se viva al día, sin esperanzas y sin trabajar para el futuro. "Sin seguridad para trabajar y para mantener el fruto del esfuerzo personal resulta ilusoria toda promoción del desarrollo".[Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, pág. 168.]

### 5.3. La importancia de una adecuada legislación: un ejemplo

Los cuatro puntos mencionados constituyen aspectos fundamentales del entorno en el que puede darse una vigorosa economía, abierta y competitiva, capaz de quebrar el círculo de estancamiento en que nos encontramos y, por lo tanto, de combatir efectivamente la pobreza que se ha generalizado en el país. Son las precondiciones indispensables para que opere con efectividad una política social adecuada y su ejecución recaer, en una buena medida, en las acciones del ejecutivo nacional. Pero con ello no basta: no son sólo las acciones del gobierno central las que definen el entorno dentro del que puede florecer una economía de mercado sino que además las leyes vigentes -comenzando, por supuesto, por la propia Constitución- cumplen un papel importantísimo en el mismo sentido, pues ellas fijan el marco jurídico dentro del cual es posible fortalecer la economía del país y mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos.

En este sentido existe en Venezuela una tradición jurídica que en nada apoya el estilo de economía abierta por el que venimos abogando. El cuerpo legal vigente se caracteriza en gran parte por su enfoque intervencionista, por un tratamiento casuístico de los problemas, por una particularización poco conveniente de los sectores hacia los cuales va dirigida la legislación y por una vaguedad que dejan amplio espacio para la interpretación discrecional de sus enunciados. El legislador venezolano ha procedido a elaborar todo tipo de normativas sin poseer, muchas veces, el suficiente conocimiento de los fenómenos económicos o sociales sobre los que ha tratado de intervenir, y con ello ha provocado efectos diferentes -a veces opuestos- a los que pretendía obtener. Un caso típico de este problema lo constituye, por ejemplo, el de la Ley Orgánica del Trabajo, aprobada en 1990.

La mencionada ley, concebida como una ampliación de la de 1936, parte de algunos supuestos erróneos y ya anacrónicos que impregnan todo su contenido: la desigualdad jurídica entre patronos y obreros, la existencia de una implícita lucha de clases, la idea de que se pueden fijar por ley el comportamiento de la oferta y la demanda, la convicción de que sólo el trabajador crea riqueza y por lo tanto tiene derecho a las ganancias del capital. [V. Chelminsky, Vladimir, *La Nueva Ley del Trabajo (Diez falacias)*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991, quien realiza un exhaustivo análisis del texto de la ley, al que nos remitimos.] Como resultado de este enfoque el legislador buscó otorgar toda la protección posible al trabajador y regular el mercado de trabajo de modo tal que el patrono se viese obligado a cumplir con una serie de normas que supuestamente favorecen al trabajador. Estas regulaciones, sin embargo, entraban la actividad productiva y crean costos e incertidumbres que frenan el crecimiento empresarial.

Podrá decirse, pese a ello, que tales inconvenientes están justificados si con la normativa creada se propende al logro de los fines sociales que definió el legislador. Pero lamentablemente no ha ocurrido así: al ponerse en vigencia la ley, y como resultado de esos mayores costos, el mercado de trabajo formal se mantuvo estancado, pues los patronos pequeños reforzaron sus motivos para permanecer dentro del sector informal de la economía en tanto que las pequeñas y medianas empresas, las que

generalmente presentan una mayor incidencia de los costos laborales sobre el total, redujeron en lo posible su demanda de mano de obra. El trabajador del sector formal, es cierto, quedó más protegido que hasta entonces, pero ello se logró gracias a una disminución de la productividad del trabajo, un ligero aumento del desempleo, mayores costos generales para todos y una expansión del sector informal, al que pertenecen dos quintas partes de la fuerza de trabajo. En un contexto como el venezolano, además, las restricciones impuestas por la ley significaron una nueva traba para el ingreso de inversiones extranjeras.

El criterio particularista de las leyes venezolanas, al que nos referíamos párrafos más arriba, también queda de manifiesto en el texto de la ley que venimos comentando, pues en él se hacen injustificadas discriminaciones entre diversas clases de trabajadores. No sólo se establece en el artículo 29 un arbitrario sesgo a favor de los "jefes de familia de uno u otro sexo", obligando a los patronos a preferirlos en el 75% de sus contrataciones, o se fijan normas que desfavorecen a los trabajadores extranjeros, sino que además se protege de tal manera a la mujer trabajadora en estado de gravidez (art. 384) que ésta queda en condiciones de trabajo completamente diferentes a las del resto del personal empleado [V. Chelminski, *Op. Cit.*, pp. 91, 92 y 104]. No en vano la Organización Internacional del Trabajo, en un pronunciamiento reciente, ha observado el texto de la ley por considerarlo discriminatorio en los sentidos mencionados. Pero además, como la realidad no puede ser modelada al antojo del legislador, se ha producido un resultado que éste no previó: las empresas, al tener que garantizar a la mujer embarazada una estabilidad fuera de toda proporción -la ley establece inamovilidad durante el embarazo y hasta un año después del parto- han preferido reducir la contratación de esta categoría de personas, con lo que en definitiva los supuestos sujetos de la protección han resultado los más perjudicados.

Para concluir con este punto diremos entonces que el carácter particularista de las leyes produce una distorsión evidente del funcionamiento de una economía abierta, otorgando a ciertos sectores privilegios determinados que se le niegan a otros, con lo cual se estimulan las presiones políticas y el cabildeo, se generan precedentes muy poco convenientes y, lo que es peor, se desdibujan las garantías y derechos que todos los ciudadanos poseen como miembros de la colectividad. La vaguedad de los enunciados, por otra parte, otorga desproporcionados poderes a los funcionarios encargados de reglamentar y aplicar las leyes, de modo tal que se refuerza el poder de los grupos políticos dirigentes en desmedro de los ciudadanos particulares. Ambos problemas, presentes ya en la propia Constitución Nacional (V. supra, 3.1), han favorecido la politización de nuestra sociedad, retardado el crecimiento económico y generado un entorno legal que somete a las políticas sociales a una orientación inconveniente para la resolución de nuestros problemas. Porque el intervencionismo, como ya lo analizamos (V. supra, 1.2), se opone claramente a las políticas sociales basadas en el criterio de inversión social que son las únicas capaces de favorecer un crecimiento económico socialmente equilibrado.

## Capítulo 5

# Una política social para una Venezuela más libre

### 5.1. Dónde nos encontramos

Quien nos haya seguido hasta este punto, a través del recorrido histórico y conceptual que hemos realizado, podrá juzgar por sí mismo la magnitud del problema ante el que nos encontramos. No sólo se trata de que en el país exista pobreza o deterioro de los servicios, ni que hayan existido profundas deficiencias en las políticas emprendidas o una total incapacidad para llevarlas a cabo de un modo eficiente y sistemático: hay algo peor, que conmueve el ánimo y nos obliga a una reflexión profunda. Se trata del hecho indesmentible de que la situación social **ha retrocedido**, de que se ha producido una continua erosión de la calidad de vida de los venezolanos, entendida ésta de cualquiera de las varias maneras en que se la puede conceptualizar.

Una constatación como la anterior, que será seguramente compartida por la mayoría de nuestros lectores, puede movernos hacia una actitud constructiva y fructífera pero puede también, por su obvio efecto psicológico, llevarnos a posiciones que sólo redundarían en un agravamiento de los problemas que deseamos resolver. Ello podría ocurrir así si asumiésemos que existe alguna solución definitiva y sencilla que, de un modo más o menos mágico, nos permitiría resolver los graves problemas que enfrentamos. Lamentablemente, no es este el caso. No se puede revertir el retroceso de varias décadas mediante un simple movimiento del timón, por efecto del pensamiento o la acción de algún líder iluminado o diseñando otra vez proyectos que se ponen en práctica sin mayor análisis. Las situaciones de crisis son positivas por cuanto obligan a pensar, a evaluar lo realizado y analizar las posibles soluciones, pero tienen el defecto de someternos a la tiranía de lo inmediato, a presionarnos para que hagamos algo, "cualquier cosa", con tal de salir del problema en que nos encontramos. Así se ha procedido muchas veces en Venezuela, no sólo en lo atinente a la política social, tratando de resolver los problemas sin mayor análisis, y así, por desgracia, hemos llegado al punto en que nos encontramos.

Para modificar la actual situación, por el contrario, es conveniente partir de un cabal conocimiento de sus principales causas y características y, lo que es más importante, es necesario trabajar con perseverancia e imaginación, desechando las soluciones mil veces intentadas e iniciando en cambio un nuevo rumbo después de un análisis

adecuado de cada posibilidad. Precisamente por ello es que hemos decidido desarrollar este capítulo, para contribuir a una actitud de cambio, para aportar enfoques diferentes que modifiquen las tradicionales actitudes que han servido de tan poco.

## 5.2. Condiciones necesarias para una nueva política social

Para proponer soluciones debe partirse, como es lógico, de una descripción sistemática de la situación presente, de un diagnóstico adecuado del punto en que nos encontramos. Pero, como lo comprenderá enseguida el lector, ya buena parte de esta tarea ha sido realizada en las páginas precedentes. Nos resta regresar sobre algunos aspectos ya tratados incorporando a la exposición ciertos problemas que, aunque no pertenecen al ámbito estricto de la política social, repercuten sin embargo de un modo directo en la situación económica y social de un gran número de personas.

Resulta claro que el proceso de deterioro de las condiciones de vida al que asistimos se ha producido, en gran medida, por las propias políticas económicas y sociales que han llevado a cabo los diferentes gobiernos de la época democrática. Ello impone un límite, por lo tanto, a lo que las políticas sociales en sí mismas puedan hacer para mejorar la situación: resulta desde todo punto de vista ilógico que un gobierno trate de subsanar la disminución de los ingresos de la población mientras, simultáneamente, implementa políticas que ahondan ese mismo problema. También es casi obvio que un componente esencial de la calidad de vida es el ingreso económico real a disposición del público; de poco sirven excelentes sistemas de educación o de seguridad social, por ejemplo, si los usuarios no poseen recursos para atender sus necesidades alimentarias básicas o no existe una infraestructura adecuada que permita generar riqueza.

Por eso insistimos [V. Sabino, "Una Política Social...", *Op. Cit.*] en que una adecuada política social sólo puede establecerse en el marco de un entorno económico que favorezca el desarrollo y que además no lo limite a grupos restringidos de la población. Este criterio general, para lo que nos interesa, puede definirse más concretamente alrededor de los puntos siguientes:

1.- **Estabilidad macroeconómica:** La experiencia de los últimos años, nacional e internacional, resulta transparente en cuanto a la importancia de los efectos dañinos de la inflación. La inflación actúa como un auténtico impuesto, tal como ya lo hemos señalado (V. supra 4.3.2), redistribuyendo los ingresos de la sociedad, de modo que los trabajadores y los jubilados se vuelven más pobres. Pero además la inflación impide que la gente ahorre, con lo que baja la inversión global y por lo tanto el crecimiento. Ampliar el Estado para que éste cumpla con supuestas funciones sociales y provocar con ello déficits fiscales que llevan a la inflación no es sólo contraproducente, es sencillamente criminal. El papel fundamental de un gobierno no es el de redistribuir los ingresos -aunque pueda ser necesario que lo haga en un momento u otro- sino ante todo generar las condiciones de estabilidad que hagan posible la generación de mayores ingresos.

Cuando éstos no se producen en vano es intentar políticas redistributivas, porque lo que se distribuye en tal caso es la pobreza. Cuando se crea un entorno inflacionario, por otra parte, se produce un natural aumento de las tasas de interés, lo cual afecta decisivamente a los trabajadores independientes y a las empresas pequeñas, generando un clima de inestabilidad muy poco propicio para toda clase de inversiones. En resumen, puede decirse sin exageración que la estabilidad macroeconómica es un elemento decisivo para resolver los problemas sociales de países que cuentan con un amplio sector de la población viviendo en condiciones de pobreza, pues en estos casos el problema prioritario es el crecimiento de la economía, el aumento de la producción, y no la redistribución de ingresos. Para ello es preciso eliminar los dañinos déficits fiscales que generan inflación, tener una moneda sana y además una economía abierta que crezca de un modo adecuado.

2.- **Economía abierta:** El punto anterior es, en realidad, una condición más negativa que positiva: se refiere a los efectos nefastos de la inflación, no a la forma en que se produce un aumento del ingreso real. Para que esto suceda, como decíamos al iniciar este trabajo (v. supra, 1.1) es necesario que la economía se libere de las interferencias gubernamentales y que pueda responder flexiblemente a las variadas y cambiantes necesidades de los consumidores. Ello no se obtiene dando aumentos de sueldo por decreto, controlando los precios o creando monopolios estatales, sino permitiendo que las personas arriesguen su inversión, satisfagan al consumidor y obtengan la ganancia que les permite el mercado. Cuando el Estado, en cambio, trata de intervenir dirigiendo o "mejorando" los precios que determina el mercado, los efectos que se producen son sumamente negativos. En primer lugar porque la ventaja que obtiene el consumidor es sólo aparente, pues no se extiende más allá del corto plazo: las regulaciones y los controles, por lo general, sólo desestimulan la oferta de bienes y servicios, y esta contracción de la oferta hace que los precios, en definitiva, se eleven mucho más al no poderse satisfacer la demanda existente. Pero los controles a la producción, las empresas del Estado, las concesiones, licencias y permisos, provocan además otro efecto de profunda repercusión social: hacen que la oferta se concentre en pocas manos, con lo que de hecho estimulan la creación de monopolios u oligopolios. Son pocas las personas, en estas condiciones, que pueden convertirse realmente en empresarios, poca la competencia que se establece en cada rama de actividad y pocos los individuos que, a la postre, logran prosperar. **La riqueza se concentra en pocas manos**, las de aquéllos que tienen acceso al poder del Estado o son capaces de negociar en posición ventajosa con sus funcionarios, con lo que además se crean focos de corrupción difíciles de combatir. La experiencia de toda Latinoamérica, heredera de un pasado colonial donde la Corona siempre tuvo poderes discrecionales sobre el comercio y la industria, y alentó abiertamente los monopolios, es pródiga en ejemplos de este fenómeno;[V. Mansuetti, Alberto, *Punto de Cruce*, CEDICE, Caracas, s/d.] los venezolanos, sin duda, lo conocemos demasiado bien. Cuando se habla de distribuir las riquezas de la sociedad y se denuncia que son pocos los que tienen acceso a su disfrute se proponen, casi siempre, medidas de corte socializante. Pero la verdadera respuesta no consiste en alargar la ya pesada mano del Estado o de conferir más poderes de control a los

funcionarios, puesto que con esto sólo se consigue acentuar el problema de la concentración de la economía y se multiplican las oportunidades de corrupción. La solución, como venimos exponiendo, es precisamente la contraria, la de ampliar el círculo de los que pueden realmente convertirse en empresarios, la de hacer que miles de explotaciones agrícolas, comerciales e industriales de todo tamaño y de diferentes orientaciones puedan acceder al mercado y competir libremente. En otros términos, las economías que prosperan son aquéllas que han reducido al mínimo las dificultades para entrar a los mercados, que ofrecen oportunidades reales y efectivas para que las personas que pertenecen aquí al sector informal, por ejemplo, se integren orgánicamente al flujo de la producción de bienes y servicios.

3.- **Seguridad jurídica:** No cabe duda que el adecuado y fluido funcionamiento de los mercados sólo puede lograrse cuando todos los que concurren a ellos, ya sea como oferentes o demandantes, pueden actuar sobre la base de normas claras, universales y uniformes que se aplican de un modo oportuno y eficaz. La existencia de tribunales de justicia que resuelvan los innumerables conflictos que surgen cuando millones de personas intercambian bienes y servicios en infinidad de situaciones diferentes es, por lo tanto, una precondition para la generación de riqueza. En Venezuela la justicia no ha funcionado de este modo: se ha hecho lenta, burocrática y costosa, se ha sometido a los dictados del poder político y, finalmente, se ha ido alejando del ciudadano común y corriente que no puede recurrir a ella para resolver los conflictos que surgen inevitablemente en la vida cotidiana. El resultado, que parece paradójico, es que el Estado ha desaparecido de un ámbito donde se supone que su presencia es inevitable y necesaria, dejando en manos de arreglos particulares o en un vacío total un tipo de regulación que sí es necesaria, en verdad indispensable, para la existencia de una economía de mercado. Quien quiera diseñar una política social efectiva, por lo tanto, no puede pasar por alto esta crucial circunstancia, pues de otro modo no podrá lograr que el sector informal pueda ir entrando a la corriente principal de la economía.

4.- **Seguridad personal:** La producción de bienes y servicios no puede desplegarse adecuadamente si los costos privados que asume cada participante en el mercado resultan excesivamente altos. Los llamados costos de transacción [V. Sabino, *Diccionario...*, *Op. Cit.*] dependen en gran parte de la estructura jurídica y de los hábitos sociales de los participantes; pero además de tales costos existen otros, más directos y obvios, que se imponen a los ciudadanos de un país: son los costos de seguridad, que incluyen la vigilancia de personas y bienes, los dispositivos de alarma y las múltiples acciones que realizan los ciudadanos privados para evitar ser víctimas del despojo y la violencia. Si el Estado no garantiza una adecuada protección a la vida y la propiedad no sólo estos costos aumentan desproporcionadamente, como sucede actualmente en Venezuela, sino que además se produce un efecto mucho más directo sobre las condiciones sociales de vida: los ciudadanos que viven en las áreas más desprotegidas o que no pueden pagar los costos referidos, como sucede con la mayoría de los habitantes de los barrios y de muchas zonas rurales, se ven fuertemente desalentados para producir, acumular ingresos e invertir. La economía carece entonces del empuje que le

proporcionan millones de personas que necesitan salir de la pobreza y se genera una cultura del estancamiento, de la violencia y la inseguridad, que hace que se viva al día, sin esperanzas y sin trabajar para el futuro. "Sin seguridad para trabajar y para mantener el fruto del esfuerzo personal resulta ilusoria toda promoción del desarrollo".[Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, pág. 168.]

### 5.3. La importancia de una adecuada legislación: un ejemplo

Los cuatro puntos mencionados constituyen aspectos fundamentales del entorno en el que puede darse una vigorosa economía, abierta y competitiva, capaz de quebrar el círculo de estancamiento en que nos encontramos y, por lo tanto, de combatir efectivamente la pobreza que se ha generalizado en el país. Son las precondiciones indispensables para que opere con efectividad una política social adecuada y su ejecución recaer, en una buena medida, en las acciones del ejecutivo nacional. Pero con ello no basta: no son sólo las acciones del gobierno central las que definen el entorno dentro del que puede florecer una economía de mercado sino que además las leyes vigentes -comenzando, por supuesto, por la propia Constitución- cumplen un papel importantísimo en el mismo sentido, pues ellas fijan el marco jurídico dentro del cual es posible fortalecer la economía del país y mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos.

En este sentido existe en Venezuela una tradición jurídica que en nada apoya el estilo de economía abierta por el que venimos abogando. El cuerpo legal vigente se caracteriza en gran parte por su enfoque intervencionista, por un tratamiento casuístico de los problemas, por una particularización poco conveniente de los sectores hacia los cuales va dirigida la legislación y por una vaguedad que dejan amplio espacio para la interpretación discrecional de sus enunciados. El legislador venezolano ha procedido a elaborar todo tipo de normativas sin poseer, muchas veces, el suficiente conocimiento de los fenómenos económicos o sociales sobre los que ha tratado de intervenir, y con ello ha provocado efectos diferentes -a veces opuestos- a los que pretendía obtener. Un caso típico de este problema lo constituye, por ejemplo, el de la Ley Orgánica del Trabajo, aprobada en 1990.

La mencionada ley, concebida como una ampliación de la de 1936, parte de algunos supuestos erróneos y ya anacrónicos que impregnan todo su contenido: la desigualdad jurídica entre patronos y obreros, la existencia de una implícita lucha de clases, la idea de que se pueden fijar por ley el comportamiento de la oferta y la demanda, la convicción de que sólo el trabajador crea riqueza y por lo tanto tiene derecho a las ganancias del capital.[V. Chelminsky, Vladimir, *La Nueva Ley del Trabajo (Diez falacias)*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991, quien realiza un exhaustivo análisis del texto de la ley, al que nos remitimos.] Como resultado de este enfoque el legislador buscó otorgar toda la protección posible al trabajador y regular el mercado de trabajo de modo tal que el patrono se

viere obligado a cumplir con una serie de normas que supuestamente favorecen al trabajador. Estas regulaciones, sin embargo, entran la actividad productiva y crean costos e incertidumbres que frenan el crecimiento empresarial.

Podrá decirse, pese a ello, que tales inconvenientes están justificados si con la normativa creada se propende al logro de los fines sociales que definió el legislador. Pero lamentablemente no ha ocurrido así: al ponerse en vigencia la ley, y como resultado de esos mayores costos, el mercado de trabajo formal se mantuvo estancado, pues los patronos pequeños reforzaron sus motivos para permanecer dentro del sector informal de la economía en tanto que las pequeñas y medianas empresas, las que generalmente presentan una mayor incidencia de los costos laborales sobre el total, redujeron en lo posible su demanda de mano de obra. El trabajador del sector formal, es cierto, quedó más protegido que hasta entonces, pero ello se logró gracias a una disminución de la productividad del trabajo, un ligero aumento del desempleo, mayores costos generales para todos y una expansión del sector informal, al que pertenecen dos quintas partes de la fuerza de trabajo. En un contexto como el venezolano, además, las restricciones impuestas por la ley significaron una nueva traba para el ingreso de inversiones extranjeras.

El criterio particularista de las leyes venezolanas, al que nos referíamos párrafos más arriba, también queda de manifiesto en el texto de la ley que venimos comentando, pues en él se hacen injustificadas discriminaciones entre diversas clases de trabajadores. No sólo se establece en el artículo 29 un arbitrario sesgo a favor de los "jefes de familia de uno u otro sexo", obligando a los patronos a preferirlos en el 75% de sus contrataciones, o se fijan normas que desfavorecen a los trabajadores extranjeros, sino que además se protege de tal manera a la mujer trabajadora en estado de gravidez (art. 384) que ésta queda en condiciones de trabajo completamente diferentes a las del resto del personal empleado [V. Chelminski, *Op. Cit.*, pp. 91, 92 y 104]. No en vano la Organización Internacional del Trabajo, en un pronunciamiento reciente, ha observado el texto de la ley por considerarlo discriminatorio en los sentidos mencionados. Pero además, como la realidad no puede ser modelada al antojo del legislador, se ha producido un resultado que éste no previó: las empresas, al tener que garantizar a la mujer embarazada una estabilidad fuera de toda proporción -la ley establece inamovilidad durante el embarazo y hasta un año después del parto- han preferido reducir la contratación de esta categoría de personas, con lo que en definitiva los supuestos sujetos de la protección han resultado los más perjudicados.

Para concluir con este punto diremos entonces que el carácter particularista de las leyes produce una distorsión evidente del funcionamiento de una economía abierta, otorgando a ciertos sectores privilegios determinados que se le niegan a otros, con lo cual se estimulan las presiones políticas y el cabildeo, se generan precedentes muy poco convenientes y, lo que es peor, se desdibujan las garantías y derechos que todos los ciudadanos poseen como miembros de la colectividad. La vaguedad de los enunciados, por otra parte, otorga desproporcionados poderes a los funcionarios

encargados de reglamentar y aplicar las leyes, de modo tal que se refuerza el poder de los grupos políticos dirigentes en desmedro de los ciudadanos particulares. Ambos problemas, presentes ya en la propia Constitución Nacional (V. supra, 3.1), han favorecido la politización de nuestra sociedad, retardado el crecimiento económico y generado un entorno legal que somete a las políticas sociales a una orientación inconveniente para la resolución de nuestros problemas. Porque el intervencionismo, como ya lo analizamos (V. supra, 1.2), se opone claramente a las políticas sociales basadas en el criterio de inversión social que son las únicas capaces de favorecer un crecimiento económico socialmente equilibrado.

## **Bibliografía**

Becker, Gary S., *Human Capital*, Columbia University Press, New York, 1964.

Benegas Lynch (h), Alberto, *Hacia el Autogobierno*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993.

Betancourt, Rómulo, *Venezuela, Política y Petróleo*, Ed. Senderos, Bogotá, 1969.

Capdevielle S., Edgard, *Bienestar para el Pueblo*, Un nuevo modelo de desarrollo para Venezuela, Ed. Panapo, Caracas, 1993.

Cheyre V., Hernán, *La Previsión en Chile Ayer y Hoy, Impacto de una Reforma*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1991.

COPRE, Comisión para la Reforma del Estado, *Una Política Social para la Afiración de la Democracia*, Caracas, 1989.

*El Nacional*, Caracas, diversos números.

*El Universal*, Caracas, diversos números.

*Encuentro y Alternativas, Venezuela, 1994*, Ed. por la Universidad Católica Andres Bello, Caracas, 1993.

Friedmann, David D., "The Weak Case for Public Schooling", ponencia presentada al 1993 Regional Meeting de The Mont Pèlerin Society, Río de Janeiro, sept. de 1993.

Gómez, Emeterio, *Dilemas de una Economía Petrolera*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991.

Gómez, Emeterio, *Salidas para una Economía Petrolera*, Ed. CELAT/Futuro, San Cristóbal, 1993.

*Hacia una Nueva Constitución*, varios autores, ed. CEDICE, Caracas, 1992.

Hayek, Friedrich von, *Derecho Legislación y Libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1986.

Hayek, Friedrich von, *La Fatal Arrogancia: Los Errores del Socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 19..

Hernandez, José J., Edgar Ravelo y Margarita López, "El comportamiento del Estado frente a las clases trabajadoras durante el período 1948 a 1958", ponencia presentada ante el Segundo Seminario Internacional sobre la Historia del Movimiento Obrero Latinoamericano, Taller MOLA, UCV, Caracas, 1980.

Kornblith, Miriam y Thais Maingón, *Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980*, ed. UCV, Caracas, 1985.

Larroulet V., Cristián, comp., *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*, Ed. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, 1991.

Mansuetti, Alberto, *Punto de Cruce ¿Estancamiento o Cambio de Rumbo?*, CEDICE, Caracas, s/d.

Mc Kenzie, Richard y Gordon Tullock, *La Nueva Frontera de la Economía*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1979.

Márquez, Gustavo, "El Seguro Social en Venezuela", Banco Interamericano de Desarrollo, Monografía N<sup>o</sup>. 8, Washington, 1992.

Ministerio de Educación, *Memoria y Cuenta*, diversos años.

Naím, Moisés y Ramón Piñango, *El Caso Venezuela, una Ilusión de Armonía*, Ed. IESA, Caracas, 1985.

República de Venezuela, *Constitución*, 1961.

Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, World Bank, Oxford University Press, 1987.

Rothschild, Michael, *Bionomics, Economy as Ecosystem*, Henry Hold Publ., New York, 1992.

Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez Armas, *La Seguridad Social en Venezuela*, Ed. CEDICE/Panapo, Caracas, 1991.

Sabino, Carlos, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Ed. Panapo/CEDICE, Caracas, 1991.

Sabino, Carlos, *Empleo y Gasto Público en Venezuela*, Ed. Panapo, Caracas, 1988.

Salas Falcón, Fernando, "La Experiencia Democrática Venezolana: Algunos aspectos relevantes", Cedice, multig., Caracas, 1991.

Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Ed. Encyclopaedia Britannica, London, 1975. Hay traducción castellana, FCE.

Toro Hardy, José, *Venezuela: 55 años de Política Económica, 1936-1991 (Una Utopía Keynesiana)*, Ed. Panapo, Caracas, 1992.

Wagner, Richard E., en *To Promote the General Welfare*, The Pacific Research Institute, San Francisco, 1989.

World Bank (Banco Mundial), "Venezuela Poverty Study: From Generalized Subsidies to Targeted Programs", Washington, 1990, Report N°. 9114-VE.

Además se ha consultado la *Memoria y Cuenta* del Ministerio de Educación correspondiente a diversos años y diversas publicaciones periódicas de CORDIPLAN y de la OCEI.