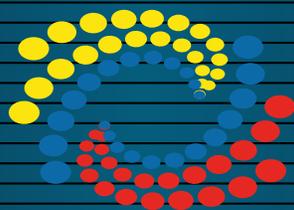




REVISTA DE INTEGRACIÓN NACIONAL



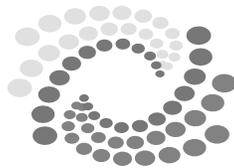
Centro de Estudios de Integración Nacional

Julio-Septiembre 2022

Año 2 N° 3



REVISTA DE INTEGRACIÓN NACIONAL



Centro de Estudios de Integración Nacional
Julio-Septiembre 2022
Año 2 N° 3

Revista de Integración Nacional
Año 2 N° 3/ Julio-Septiembre 2022
Centro de Estudios de Integración Nacional
Universidad Monteávila
Correo: ceina@uma.edu.ve

Universidad Monteávila
RIF J-30647247-9
www.uma.edu.ve

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal MI2021000127

Índice

Presentación	4
Las instituciones, el Pacto de Punto Fijo y la recuperación de la democracia. Algunos aspectos económicos <i>Humberto García Larralde</i>	5
Integración Nacional y Política Macroeconómica <i>Maxim Ross</i>	17

Presentación

La Revista de Integración Nacional es un órgano de divulgación del Centro de Estudios de Integración Nacional de la Universidad Monteávila.

Su objetivo principal es divulgar los principios, valores, proyectos y acciones relacionados con el concepto de Integración Nacional, en su sentido más amplio y siempre dentro del espíritu académico de la Universidad Monteávila. A este fin, el Centro de Estudios mencionado se propone estudiar, investigar y analizar los diversos aspectos políticos, económicos, sociales o de otra naturaleza relacionados con la Integración Nacional, entendiendo ésta como la conversión, mediante un proceso integrador, de la pluralidad política, económica y social de Venezuela en una unidad relativa a través de la conducta y actuación de las personas y los grupos sociales, los valores éticos y los sistemas de poder necesarios para alcanzar los fines de libertad, paz, justicia, crecimiento económico, equidad social y progreso en el más amplio sentido de la palabra.

Su segundo objetivo es que se constituya en un medio de debate y deliberación sobre la Integración Nacional, mediante la publicación de artículos relacionados con el mencionado tema que, si bien son de la estricta responsabilidad de los autores, siempre deben basarse sobre principios de intercambio y respeto de las ideas.

En las Revistas anteriores han contribuido distintos autores con artículos especiales. Esta vez ha sido invitado el economista Humberto García L. con el artículo denominado: *Las instituciones, el Pacto de Punto Fijo y la recuperación de la democracia. Algunos aspectos económicos*. También ofrecemos un artículo de la autoría de Maxim Ross, coeditor de la revista: *Integración Nacional y Política Macroeconómica*.

Las instituciones, el Pacto de Punto Fijo y la recuperación de la democracia. Algunos aspectos económicos*

Humberto García Larralde

¿Qué son las instituciones?

Siguiendo la definición del premio Nóbel en Economía, Douglass North, se entienden como instituciones a las “reglas de juego” imperantes en una sociedad, que moldean el comportamiento de sus integrantes en materia económica. Estas reglas pueden ser formales –leyes, reglamentos, normas reconocidas– o informales –hábitos, valores, costumbres y tradiciones culturales–. En la evolución de las instituciones puede presentarse una disonancia entre el poder *de jure* existente, representado en ese andamiaje formal de leyes y reglamentos, que legitiman el dominio de una élite en particular, y un poder de facto (informal) que expresa valores o pareceres de otras fuerzas de la sociedad, que no se sienten plenamente representados por ese marco legal y demandan cambios. Dependiendo de la correlación de fuerzas, pueden lograrse ajustes o cambios del marco legal. De manera que las instituciones, como es de esperar, van respondiendo a las luchas entre sectores de la sociedad, además de incidir en ellas. Este escrito busca ilustrar estos aspectos en relación con algunas implicaciones económicas asociadas a la consolidación de la democracia representativa, luego de la caída de la dictadura Pérezjimenista, así como con las condiciones que permitirán al país superar la presente situación de ruina y colapso.

Este escrito busca ilustrar estos aspectos en relación con algunas implicaciones económicas asociadas a la consolidación de la democracia representativa, luego de la caída de la dictadura Pérezjimenista, así como con las condiciones que permitirán al país superar la presente situación de ruina y colapso.

* Este artículo recoge reflexiones vertidas por el autor en un conversatorio sobre el Pacto de Punto Fijo, organizado por la revista *Analítica*, el 23 de febrero de 2022.

El Pacto de Punto Fijo y la crisis económica al caer la dictadura

El llamado, *Pacto de Punto Fijo*, firmado en la quinta de ese nombre poco antes de las elecciones presidenciales de 1958 entre los dirigentes fundamentales de los partidos políticos, *Acción Democrática (AD)*, *Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei)* y *Unión Republicana Democrática (URD)*, contribuyó a consolidar la democracia venezolana, luego del derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Proclamó su disposición a cumplir con reglas de juego para la convivencia política basadas en el compromiso de que el gobierno electo tuviese representación y apoyo de los partidos signatarios, si uno de ellos saliese favorecido por la voluntad popular. Plasmó un espíritu de unidad, basado en el reconocimiento de que, por encima de los intereses de cada tolda política, debía privar la defensa de un régimen de libertades basado en un Estado de Derecho apegado a la Constitución. Con ello, el acuerdo firmado proveyó los lineamientos generales del marco institucional que aseguraría la estabilidad de la democracia venezolana durante varios lustros.

No obstante, la transición de la dictadura militar, coactiva de las libertades, a un régimen que las institucionalizaría como expresión de la voluntad de las mayorías, no estuvo exento de tropiezos. El gobierno de Rómulo Betancourt, triunfante en las elecciones de 1958, tuvo que enfrentarse al comienzo de su gestión con la intentona golpista del general Castro León y del coronel Moncada Vidal, quienes buscaban restaurar un régimen militar, y, luego, las de Carúpano y Puerto Cabello, vinculadas a una estrategia insurreccional contra la incipiente democracia de una extrema izquierda inspirada en la Revolución Cubana. En el plano económico, se enfrentó con una situación fiscal muy comprometida, derivada del endeudamiento desordenado durante los últimos años de la dictadura y la interrupción de algunos proyectos en construcción al caer ésta, con el consecuente desempleo, así como la crisis financiera asociada (quiebra del Banco Táchira), incluida la salida de capitales vinculados al régimen depuesto. Asimismo, enfrentaba un gasto corriente inflado por el *Plan de Emergencia* instrumentado por la Junta de Gobierno que presidió Wolfgang Larrazábal, que buscaba palear el desempleo y sosegar el malestar social pagándoles salarios a los desempleados.

Para empeorar las cosas, se contrajeron los precios de exportación del crudo venezolano en 1958. Algunos analistas señalan como razón manejos contables al interior de las empresas foráneas, verticalmente integradas, que controlaban su producción y comercialización con el fin de neutralizar el incremento en la participación fiscal del Estado venezolano en los ingresos por exportación de petróleo, decretado por el presidente de la junta provisional de gobierno, Edgar Sanabria, imputando precios de exportación desde Venezuela más bajos. Otros señalan que la baja en estos precios fue simplemente resultado de una mayor oferta de crudo en los mercados internacionales, luego de la reapertura del Canal de Suez, al cesar la guerra franco-británica contra Egipto.

Sea como fuera, el recién estrenado gobierno de Rómulo Betancourt afrontó una insuficiencia de recursos para cubrir sus compromisos de gasto, resultando en una fuerte brecha fiscal. Ello amenazaba con poner fin al largo período de estabilidad y previsibilidad presupuestaria, derivada de la acumulación de reservas del tesoro para cubrir insuficiencias –a manera de colchón–, instrumentada como parte de las reformas modernizadoras realizadas entre 1913 y 1922, bajo la gestión de Román Cárdenas frente al Ministerio de Hacienda.

Medidas de estabilización, bajo el amparo del Pacto de Punto Fijo

Como sabemos, la respuesta de políticas del gobierno de Rómulo Betancourt, muy drástica en términos de su impacto social, fue instrumentar un control de cambio, recortar los salarios públicos en un 10% y reducir el número de empleados del Estado. Estas medidas dispararon manifestaciones de protesta, sobre todo en Caracas, ciudad que había sufragado mayoritariamente por Wolfgang Larrazábal, apoyado por el Partido Comunista. No obstante, en el marco del clima unitario creado por el llamado Pacto de Punto Fijo, se pudo concertar una especie de tregua social, expresada en un avenimiento obrero patronal que permitió la transferencia de unos 40.000 empleados al sector privado, a la vez que logró contener las reivindicaciones salariales. Ayudó el hecho de que, como se recordará, el Buro Sindical de Acción Democrática prácticamente controlaba a la *Confederación de Trabajadores de Venezuela* (CTV), principal central sindical del país.

El control de cambio, por su parte, administrado por el Banco Central de Venezuela, resultó muy exitoso, contrario a lamentables experiencias posteriores. La devaluación del bolívar tuvo escaso impacto sobre los precios internos gracias a su combinación con políticas fiscal y monetaria prudentes. Es decir, contuvo el *pass-through* de la mayor cotización del dólar sobre los precios domésticos. Al levantarse en 1964, dio lugar a un largo período de estabilidad del bolívar, reflejado en el hecho de que, hasta 1975, la inflación en Venezuela fuese aún menor que la de EE. UU. Ello resultó en una depreciación, de facto, de la moneda nacional, a pesar de existir un tipo de cambio fijo, lo cual coadyuvó con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En este desempeño exitoso fue crucial la confianza de los agentes económicos, atribuible a la certera labor de Tomás Enrique Carrillo Batalla, ministro de Hacienda entre 1960 y 1961, y por las expectativas favorables que abría el Pacto de Punto Fijo¹. Asimismo, puso de manifiesto la resiliencia de una institucionalidad democrática recién inaugurada.

El acuerdo implícito sobre el desarrollo económico

Con vistas de más largo plazo, debe mencionarse un segundo elemento de estabilidad económica asociado a este acuerdo político. Quienes lo suscribieron, coincidieron, implícitamente, en que la estrategia de desarrollo a seguir debía orientarse a producir para el mercado interno detrás de aranceles proteccionistas y amparada en importantes estímulos fiscales, financieros y monetarios. Se confiaba en que era la forma más adecuada de instrumentar la “siembra del petróleo”, frase que había acuñado Arturo Uslar Pietri en su famoso editorial del 14 de julio de 1936, en el diario *Ahora*. Inspirada en los desarrollos teóricos de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) de las Naciones Unidas bajo el liderazgo del economista argentino, Raúl Prebisch, fue proseguida la industrialización por sustitución de importaciones, cuyos aspectos básicos habían sido adoptados, incluso antes, desde la primera presidencia de Betancourt (trienio adeco, 1946-1948). Contó con un poderoso impulso proveído por los recursos públicos que proporcionaron los ingresos por exportación

1 Ver, Leonardo Vera, **Tomás Enrique Carrillo Batalla en acción: su temprana contribución al fortalecimiento del régimen democrático en Venezuela**, palabras preparadas en ocasión de la celebración de los 100 años del nacimiento de Tomás Enrique Carrillo Batalla, evento organizado por Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo 4, 2021.

de petróleo que, a su vez, se tradujeron en la expansión del mercado interno. Sin embargo, esta ventaja –no padecer las restricciones externas que habían plagado a otros países de la región que instrumentaban estrategias similares– pronto empezaría a mostrar sus flaquezas.

Cabe señalar que, desde la perspectiva analítica planteada por Daron Acemoglu y James Robinson en su célebre libro, *Porqué fracasan los países*², esta estrategia económica se sustentaba en una incongruencia entre la naturaleza de las instituciones políticas sobre las que se asentaría la democracia venezolana y el origen de su principal fuente de recursos. La institucionalidad política formal de la democracia representativa debía ser inclusiva, en el sentido de ofrecer garantías que redundaran en un mayor reparto del poder político en la sociedad, limitando su concentración y ejercicio arbitrario, pero el ingreso petrolero se fundamentaba en una actividad *extractiva*, concentrada en el Estado, que confería a sus conductores un margen de discrecionalidad para hacer cumplir su voluntad política. Ello alimentó un presidencialismo excesivo que se reflejó, entre otras cosas, en un Estado paternalista, interventor. Esta disonancia incubaría una tensión que alimentaría el ascenso de Hugo Chávez al poder.

Algunos problemas del modelo orientado al mercado interno

Una primera alerta sobre las limitaciones de la estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado interno emergió cuando, bajo el (primer) gobierno de Rafael Caldera, se evidenció una desaceleración de la tasa de crecimiento de la economía. En efecto, en 1971, el incremento fue de sólo un 3,1%, muy inferior a la media histórica de esos años. El experto de las Naciones Unidas, Meier Merhav, de visita en Venezuela, entregó un informe en el cual concluía en la importancia de un viraje hacia una estrategia de promoción de exportaciones, como habían instrumentado los países asiáticos en la década anterior –llamados, luego, “tigres”–, que empezaba a mostrar sus frutos. En su opinión, la orientación hacia el mercado interno se había agotado por el reducido tamaño de éste. El presidente Caldera atendió a estas recomendaciones y, bajo su gobierno, se crearon el *Instituto de Comercio Exterior* y el *Fondo de Financiamiento a las Exportaciones* (FINEXPO); Venezuela ingresó al *Acuerdo de Cartagena*

2 Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Porqué fracasan los países*, Deusto, Barcelona, 2012.

(Pacto Andino); y, adicionalmente, se instrumentó el llamado “Bono de Exportación” –un subsidio a aquellas exportaciones cuyo valor agregado nacional superase 30%–. En fin, eran elementos de un vuelco institucional que apartaría al país de la estrategia implícita con base en la cual se había acordado el “Pacto de Punto Fijo”. Como sabemos, empero, la subida drástica de los precios del petróleo en 1974, resultado del embargo árabe a los países que habían apoyado a Israel en la Guerra del *Yom Kippur* del año anterior, inundó los cofres del Estado venezolano, dándole un segundo aliento a la estrategia de desarrollo orientada al mercado interno. La profundización de la industrialización por sustitución de importaciones, para incluir ahora la producción de insumos intermedios y de bienes de capital, fue impulsada bajo el lema de construir la “Gran Venezuela” e instrumentada con fervor nacionalista por el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Y he aquí la evolución de una segunda crisis del modelo implícito de desarrollo que sostenía los acuerdos políticos del 58. Como señaló Asdrúbal Baptista³, en momentos en que se hizo el mayor esfuerzo por “sembrar el petróleo”, la economía venezolana mostró su incapacidad por absorber productivamente la cuantiosa renta que entraba al país. Tanto por las limitaciones del mercado interno, la escasez de personal altamente calificado y de servicios especializados, como por la sobrevaluación del bolívar, la mayor inversión conocida en el país hasta el momento resultó en empresas sobredimensionadas, poco competitivas internacionalmente y en un gran despilfarro de recursos. La siembra del petróleo colapsó por no poder aprovechar productivamente la bonanza petrolera de los años '70, no porque disminuyesen los ingresos por su exportación. Este colapso dio paso en Venezuela a lo que se llamó en América Latina la “década perdida” de los '80, plagada por la crisis de la deuda y por el estancamiento económico de los países más grandes de la región.

La ruptura con el modelo implícito de desarrollo

Paradójicamente, fue el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-93) el que buscó superar las limitaciones al desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones que los excesos de su primer gobierno habían contribuido a agra-

3 Baptista, Asdrúbal, *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Banco Central de Venezuela, 2010.

var. Aplicó un programa de estabilización macroeconómico y de ajuste estructural que dio al traste con la institucionalidad asociada al proteccionismo de la “siembra del petróleo”, alterando, con ello, los supuestos implícitos que sustentaban los consensos políticos arribados en el Pacto de Punto Fijo de 1958. Al trastocar lo que había constituido hasta ese momento la base económica del contrato social de la democracia, abrió un período de frustración de expectativas, inestabilidad y conflicto que desembocó, finalmente, en el régimen fascistoide de Chávez y Maduro.

Podríamos resumir que el contrato social que le dio estabilidad a la democracia venezolana durante la primera mitad de sus 40 años consistió en la promesa implícita por parte de los dirigentes políticos de AD y COPEI de que, desde el Estado, mejorarían continuamente el bienestar de los venezolanos a cambio de su voto y apoyo político. Para ello se contaba con las aceptadas potestades de un Estado interventor en la economía, amparado en una renta petrolera creciente, pero en un marco de garantías individuales y políticas. No olvidemos, empero, que las garantías económicas de la Constitución de 1961 habían sido suspendidas el día siguiente a su aprobación y fueron restituidas sólo en 1990. Mientras crecía el ingreso petrolero, su aprovechamiento por parte del gobierno de turno –con creciente discrecionalidad, sí, pero dentro de los parámetros del juego político vigente y siempre con el ojo vigilante del partido que estuviese en la oposición y de la prensa nacional– logró complacer las expectativas de las mayorías. Pero cuando el ingreso petrolero dejó de crecer, falló también lo que el antropólogo Fernando Coronil (2013) llamó el “Estado Mágico” venezolano. Con ello, se socavaron las bases del contrato social de la democracia.

En buena medida, el arribo de Chávez al poder se hizo con base en una prédica que prometía hacer realidad las promesas incumplidas de ese *Estado Mágico*, pues, como “revolucionario” y autoproclamado heredero del Libertador, no dudaría en barrer con las trabas que representaba la democracia adeco-copeyana, acabando con las corruptelas que, según él, eran la causa de su incumplimiento para con los venezolanos. Lo que en realidad hizo fue trastocar la “siembra del petróleo” sustento de esas promesas, en un simple reparto de la renta a sus bases de apoyo, así como en la provisión de oportunidades aparentemente ilimitadas de enriquecimiento irregular para sus cómplices, amparados por el desmantelamiento de las instituciones

del Estado de Derecho. En tal sentido, “resolvió” la tensión entre las instituciones *inclusivas* de la democracia representativa, con la naturaleza *extractiva* del rentismo petrolero que le daba sustento. Al dismantelar la institucionalidad democrática, la conducción de lo político adquirió, también, una naturaleza extractiva, concentrada en sus manos y carente de equilibrio entre poderes, como de la observación a los derechos humanos, civiles y económicos de la población. Tuvo la suerte en este empeño de contar con circunstancias del mercado mundial de crudo que elevarían su precio en torno a los 100 dólares el barril o más, entre 2008 y 2014. Al amparo de la enorme renta captada se profundizó la expoliación de la economía venezolana, bajo la bandera del “socialismo del siglo XXI”, que dejaría al país en la ruina al regresar los precios del crudo a sus niveles históricos.

¿Un nuevo consenso institucional para superar la actual situación?

Si se quiere pensar en una suerte de Pacto de Punto Fijo II, para facilitar la consolidación de nuevo un régimen democrático en el país, además de considerar los requerimientos propiamente políticos para ello, no deberían dejarse por fuera aspectos centrales de un programa económico consensuado que le sirva de sustento. No es éste el espacio para describir sus elementos constitutivos, salvo los más esenciales. Un aspecto crucial es que responda a las expectativas de cambio de la gente. Y he aquí un gran desafío, pues implica formular una propuesta que claramente excluya la pretensión de que, con los cambios políticos, regrese un Estado Mágico capaz de recrear la prosperidad añorada. Más bien debe proyectar, con todavía mayor claridad, las oportunidades de mejora sólida y sostenida que se abrirían, para la inmensa mayoría de los venezolanos, una vez forjadas las instituciones propicias.

Al lado de un esbozo inicial de hacia dónde debe apuntar la recuperación económica, es menester delinear el marco legal y demás normas, así como los aspectos centrales de una cultura ciudadana protagónica y emprendedora, que la hagan posible. Paradójicamente y en contraste con la tradición paternalista que nos legó el Estado rentista, se han multiplicado las experiencias emprendedoras, incluso entre los sectores más humildes, acicateados por la necesidad de resolver sus necesidades como sea, aplicando el ingenio y la creatividad, además de un esfuerzo tesonero, para sobreponerse a la actual tragedia. Si bien esto implica, en algunos casos, bus-

carle la vuelta a restricciones legales con las cuales sería costoso cumplir, no por ello deben ser descalificadas. Se supone que una transición a un régimen democrático, de libertad, debe remover las trabas e impedimentos al libre y sano ejercicio de las potestades individuales y colectivas. Más aún, el ordenamiento institucional que se instaure debe contemplar garantías a la propiedad y a otros derechos, a la resolución eficaz y ágil de conflictos, a la defensa y ampliación de iniciativas ciudadanas ante el Estado y contemplar incentivos que promuevan el emprendimiento.

Por otro lado, empresarios de la ciudad y del campo han mostrado una extraordinaria resiliencia en su capacidad de sobrevivir y aun de prosperar en medio de tantas arbitrariedades y desatinos, lo cual (obviamente) habría de multiplicarse mucho más con un contexto institucional favorable. La reparación y funcionamiento eficiente de los servicios públicos, de la infraestructura, así como el levantamiento de controles y de leyes punitivas serán cruciales para que tengan mayor éxito. Se aspiraría a sustituir el Estado burocrático y regulador, por un Estado promotor, facilitador de la iniciativa privada, en el marco de una política social que procure que la igualdad ante la ley cuente con las condiciones que aseguren su disfrute por todos los sectores de la sociedad.

Se trata de cambiar la cultura rentista que nos legó el petropopulismo por una cultura de emprendimiento congruente con el desarrollo de una economía competitiva. Ello desafía la tradición política del país. No obstante, el protagonismo de distintos sectores en protestas y reclamos, así como de los nuevos liderazgos que comienzan a surgir, notoriamente en las recientes elecciones municipales, dan base para confiar que, con una proyección clara de los elementos centrales de una propuesta como la esgrimida, muchos la hagan suya, enriqueciéndola con experiencias propias y adaptándola a realidades variadas. Por tanto, la preparación de las condiciones para un acuerdo entre las principales fuerzas políticas debe incluir un trabajo dirigido preferentemente a esa base social, para despertar su interés y simpatía con las oportunidades que le ofrece un proyecto basado en el emprendimiento, y que tenga un amplio apoyo de políticas y de medidas concretas que optimicen sus posibilidades de éxito.

Un diseño general para un acuerdo nacional al respecto comprende la constitución de fondos autónomos en sus reglas de asignación y de gasto –blindados institu-

cionalmente– para administrar la renta petrolera que se captase con la exportación de crudo a los mercados internacionales. La eliminación de la discrecionalidad con que los gobiernos de antes la gastaban acabaría con la prosecución de agendas arbitrarias en el ejercicio del poder. Al redundar necesariamente en el fortalecimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, contribuiría con una institucionalidad económica más inclusiva. Ello se compaginaría con un sistema político, también inclusivo, más democrático, que restituyese las garantías ciudadanas. Al eliminar la tensión con la naturaleza extractiva de los ingresos que suplían a los gobiernos anteriores, desaparecería un elemento que hacía tentador y fácil incurrir en prácticas populistas.

Esta propuesta obliga a una reforma estructural del Estado en aras de elevar sus niveles de eficiencia y eficacia. La descentralización, la desregulación y la privatización de empresas públicas, deben jugar un papel central en este proceso. El gobierno habrá de financiarse con impuestos y el cobro de tasas, dentro de un marco de prudencia fiscal que asegure la sostenibilidad inter temporal del gasto. La prosecución de políticas de mayor aliento se concertaría, necesariamente, con los fondos mencionados para la provisión de recursos, conforme a los lineamientos consensuados que rigen su aplicación. Esto debería contribuir con la continuidad en la ejecución de políticas, convirtiendo la prosecución de muchas de ellas en políticas de Estado, en vez de iniciativas inconexas y sin seguimiento de gobiernos particulares. Los fondos operarían como si fueran una banca de inversión, con base en calificadas capacidades técnicas y profesionales, ateniéndose a las normas establecidas para ello. En este caso, empero, no tiene por qué exigirse el reembolso de lo erogado –ya que son recursos que pertenecen a la nación–, aunque se pudieran contemplar penalidades por incumplimiento o por incrementos injustificados de costo. Los lineamientos al respecto podrían ser actualizados por una mayoría calificada de la Asamblea Nacional.

En fin, se trata de edificar una institucionalidad que fomente una economía competitiva, no dependiente de la renta petrolera (o de cualquiera otra única fuente), muy distinta de la “siembra del petróleo” y en la cual el papel del Estado se centrara básicamente a la provisión de bienes públicos que amplíen y profundicen el bienestar de los venezolanos (servicios públicos, educación, salud, seguridad, administración eficaz). En un lo económico, debería redundar en un clima de creatividad que

se traduzca en el fortalecimiento de las capacidades de innovación y de emprendimiento de los venezolanos, coadyuvados por unas universidades recuperadas y complementadas con la colaboración del vasto talento profesional y científico que, lamentablemente, se vio en la necesidad de emigrar.

Todo ello ameritará la generación de condiciones de estabilidad y de certidumbre o previsibilidad que provean la confianza necesaria para fomentar las inversiones requeridas para aprovechar, cabalmente, las potencialidades de desarrollo que tiene el país. Fundamental en ello es la restitución del Estado de Derecho con base en el ordenamiento constitucional, la restitución plena de las garantías humanas, civiles, sociales, económicas y políticas, y la instrumentación de una política social que haga efectivo el precepto liberal de igualdad ante la ley. Ello debe redundar en una ciudadanía protagónica, vigilante y celosa de que sean cumplidos sus derechos, pero corresponsable en el sustento del régimen democrático-liberal con el cumplimiento de sus deberes. A través de la descentralización en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, en el marco de unos medios de comunicación libres, se esperaría propiciar la creatividad y la participación ciudadana en el apoyo a condiciones que mejoren su propio bienestar.

Como se le atribuye al maestro Simón Rodríguez, “¡o inventamos o erramos!”.

Referencias

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), **Porqué fracasan los países**, Deusto, Barcelona.

Baptista, Asdrúbal (2010), **Teoría Económica del Capitalismo Rentístico**, Banco Central de Venezuela.

Comisión Económica para América Latina (1969), El pensamiento de la CEPAL. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Coronil, Fernando (2013), **El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela**, Editorial Alfa, .

Uslar Pietri, Arturo (1936), “Sembrar el petróleo”, diario **Ahora**, editorial del 14 de julio de 1936.

Vera, Leonardo (2021), **Tomás Enrique Carrillo Batalla en acción: su temprana contribución al fortalecimiento del régimen democrático en Venezuela**. Evento **Los 100 años del nacimiento de Tomás Enrique Carrillo Batalla**, organizado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Marzo 4, 2021.

Humberto García Larralde es miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Integración Nacional y Política Macroeconómica

Maxim Ross¹

Recapitulación

La Revista de Integración Nacional está dedicada a ilustrar y defender los conceptos, contenidos y valores de un Proyecto Integrador para Venezuela. En los números anteriores hemos tratado, entre otros, temas vinculados a su relación con la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, la transición energética, con el objetivo de presentarles a los lectores una perspectiva histórica focalizada en la complejidad del tema y en lo conceptual y estructural.

En este número nos concentramos en un tema de capital importancia para la Integración de Venezuela, como lo es la política macroeconómica del Estado venezolano, dado que nuestra experiencia en esa materia ha sido sumamente ilustrativa. En determinados periodos ha jugado en una dirección integradora promoviendo el crecimiento económico, el bienestar general y el ordenamiento democrático y en otros momentos ha jugado en dirección contraria ocasionando severos daños en la sociedad venezolana, Por esas razones, presentamos a nuestros lectores el vínculo entre esos dos importantes temas.

Macroeconomía y microeconomía

Quizás convenga iniciar este artículo con una distinción entre el orden “macro y micro” en la ciencia económica, entendiendo por el primero todas aquellas decisiones y acciones que abarcan y afectan a todos los mercados y a todos los actores, mientras que el segundo refiere a la actuación de las organizaciones que actúan en esos mercados, como por ejemplo las empresas, los consumidores, los bancos, etc.,

1 Director, conjuntamente con el profesor Juan Garrido Rovira, del Centro de Estudios de Integración Nacional (Ceina) de la Universidad Monteávila.

Desde luego, como veremos inmediatamente el orden “macro” le corresponde a los Estados modernos y el “micro” a los actores antes señalados.

Origen de esos conceptos

Quizás, la primera manifestación de un orden “macroeconómico” sea el de la creación de los Bancos Centrales en la comunidad internacional, los cuales al monopolizar la acuñación de la moneda, imprimir billetes y regular las actividades económicas² alcanzaron ese nivel general de “intervención” en los mercados. Posteriormente, por la necesidad de establecerle un valor estable a la moneda aparecen las figuras del “patrón oro” y sus desarrollos siguientes que configuran un cierto orden general sobre los mercados.

Sin embargo, desde un punto de vista más conceptual ya con una teoría económica de respaldo se le podría atribuir un origen más apropiado con la ruptura paradigmática que se produce a partir de la tesis de Keynes quien, por primera vez se podría decir, desarrolla una doctrina y una teoría que defiende la intervención del Estado en los mercados, a raíz de la crisis de los años treinta que se ha conocido como la Gran Depresión³.

La tesis de Keynes, bien llamada por él mismo “Teoría general”⁴, crea un esquema conceptual que permite generalizar las variables que afectan a todos los mercados, especialmente el papel del dinero en la economía, de la tasa de interés y, en especial, de cómo los Estados, a través de la política fiscal, deben y pueden intervenir en ellos para orientar o estimular las actividades económicas. Es, a partir de allí, que se conforma todo un aparato conceptual que podemos llamar macroeconómico y, donde la actuación de los Estados se entiendo como política macroeconómica.

2 El primer Banco Central fue creado en Suecia en 1668. **Banca March. Informe mensual. Noviembre 2015.** En Venezuela el Banco Central fue creado en 1939. *Reseña Histórica. BCV.*

3 La percepción general que prevalecía en esos tiempos era que, para atender y resolver esa crisis, los mercados, por si solos, tenían la capacidad de autorregularse y, por consiguiente, reestablecer los equilibrios.

4 J. M. Keynes. *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* Primera Edición en inglés, febrero 1936.

Política macroeconómica

Podemos definirla por el campo de acción de los Estados modernos en las áreas de las Finanzas Públicas, de la conducción del sistema monetario, de la determinación de las tasas de cambio entre la moneda local y las internacionales y de los incentivos a la inversión y la producción de bienes y servicios. La política macroeconómica está, principalmente, orientada a conocer y resolver temas como la promoción del crecimiento económico, el tratamiento de la generalización del aumento de los precios, es decir, de la inflación, el funcionamiento adecuado de los mercados, es decir las reglas del juego que los rigen y a preservar los llamados equilibrios macroeconómicos.

Equilibrios macroeconómicos, integración y desintegración

Podrá comprenderse, solo con esta definición, la amplitud del ámbito de actuación de los Estados modernos en la gestión económica, especialmente porque está dirigida a evitar el desequilibrio en los mercados y, como hemos dicho, a preservarlos. El objetivo que se persigue es lograr, por ejemplo que la tasa de interés básica⁵, el costo del crédito sea lo suficientemente baja para estimular la inversión, a la vez que sea lo necesariamente alta para incentivar el ahorro y que ambas estén por encima de los niveles de inflación, de tal forma que se alcancen tasas de interés reales positivas. Simultáneamente, esas tasas deben guardar relación con el valor de cambio de la moneda local y la moneda de referencia internacional, por ejemplo el dólar o el euro, para evitar, por un lado la fuga de capitales y, por el otro, estimular su ingreso internamente.

En ese juego de relaciones y equilibrios el papel de la política fiscal y la monetaria son crucial y requiere una amplia y efectiva cooperación en las autoridades del Banco Central y las gubernamentales, en dirección a evitar que excesos de liquidez, provenientes de extensos déficits fiscales, originen inflación y, por otro lado, desbalancen las tasas de cambio. Con estas referencias lo que deseamos es transmitir la significativa relevancia que tiene la política macroeconómica en la preservación de

5 Es la tasa que definen los Bancos Centrales y que origina la pirámide del resto. Es la llamada "Prime Rate" en el mercado americano y la LIBOR (London Interbank Offered Rate) en Inglaterra.

los equilibrios, cuya influencia e impacto es decisiva en el proceso de integración del país, la nación y la sociedad en general.

Para que nuestros lectores se formen una idea utilizamos dos casos de estudio. Por una parte es obvio que, si se desata un proceso hiperinflacionario, como ha sucedido en muchos países y en el nuestro, sus efectos devastadores son indiscutibles –por el sensitivo deterioro que causa en los ingresos y salarios de la población– Se entenderá, fácilmente, la secuela social desintegradora que se termina produciendo.

Por otra parte, si la política para evitar la hiperinflación es excesivamente restrictiva y si, por ejemplo, se reducen al mínimo los déficits fiscales el impacto en el crecimiento económico termina siendo negativo y los gobiernos se enfrentan a procesos recesivos o contractivos, cuyo huella es también devastadora y, desintegradora por consecuencia, al caer los niveles de inversión y de producción. La sociedad, pierde otra vez creación o mantenimiento del ingreso nacional y, por consiguiente, decae el ingreso personal, ello sin pensar en el desenlace negativo en los niveles de empleo productivo.

Los casos que hemos planteado, quizás expuestos en su forma más drástica persiguen ilustrar con toda nitidez la importancia de la relación entre la política macroeconómica y su extrema relación con el proceso de integración o desintegración nacional que han vivido números países y sociedades, en especial los que ha registrado nuestro país.

El caso Venezuela

Nuestro país es un excelente ejemplo de como este vínculo se ha expresado en el tiempo, algunas veces en forma positiva y en otras no, especialmente por la influencia que tiene el caso de ser un país petrolero. En este sentido, trataremos el tema en dos direcciones. Por una parte, los efectos que ha producido esa característica y, por la otra, un enfoque más particularizado al manejo de la política macroeconómica, aunque sabemos la relación entre ambos componentes.

El país petrolero y la integración nacional

Desde los inicios de la industria petrolera en Venezuela dos temas definen esa relación porque, ya el hecho de que sea el Estado quien se apropia del manejo del recurso le confiere un alto grado de intervención en la economía, pero también por el formato de explotación de las empresas, las que, de alguna manera conforman un “enclave externo” que, en sus inicios está muy poco integrado a la economía nacional. Se puede decir que, en esos primeros tiempos, la focalización del Estado en las materias tributaria y cambiaria configuran su política macroeconómica. Dos derivaciones extraemos de ambas. La primera porque los ingresos externos permiten que el país los utilice, principalmente, para la construcción de la infraestructura física y alcance un mayor grado de integración territorial, pero la segunda, la política cambiaria y el valor del bolívar estimulan una economía ampliamente importadora, que tiene pocos efectos integradores. Posteriormente, dada precisamente esa característica ese mismo Estado asume un grupo de políticas en el orden propiamente macroeconómico.

Una política macroeconómica altamente integradora

Se puede argumentar sólidamente que el Estado venezolano asume plenamente una política macroeconómica después de 1958, la cual posee tres componentes muy elocuentes que hablan por sí mismos. En primer lugar, porque fue concebida a partir del consenso político que se concreta con la firma del Pacto de Punto Fijo, el cual si bien no esboza, ni contiene específicamente un programa económico si lo origina. En segundo lugar, porque el programa tiene una orientación que va más allá de lo estrictamente macroeconómico cuando fija como objetivo el crecimiento económico fundado en la sustitución de la economía principalmente importadora y, en tercer lugar, porque allí se hace necesario enlazar armónicamente el tema cambiario, el fiscal y el monetario, los tres pivotes de una política macroeconómica, propiamente dicha.

Si nosotros nos tomamos la libertad de engranar esos tres componentes en uno solo, podemos comunicar con toda claridad su efecto integrador por excelencia, porque se articulan lo político, esto el consenso y la iniciación de la democracia, con lo institucional y lo económico con un clarísimo impacto social, como lo tuvo ese

período⁶. Quizás el momento de mayor integración nacional que haya vivido Venezuela. Lamentablemente, esa secuela de acontecimientos no se mantuvo y, partir de esos momentos se revirtió un proceso que podría calificarse de virtuoso

Una política macroeconómica desintegradora

Los sucesos que se producen a raíz de la llamada crisis del “Viernes Negro” ilustran nítidamente la relación que establecemos entre ambos conceptos. Sin embargo, antes de entrar en ellos un par de sucesos marcarían el futuro. El primero, el progresivo abandono del consenso político y los acuerdos del Pacto de Punto Fijo, quiere decir la ruptura de la integración política que se había logrado.

El segundo, por la híper potenciación del aparato estatal, como resultado del drástico aumento de los precios y el ingreso petrolero después de 1973, lo que rompe con los equilibrios económicos y con el grado de integración económica que se había adquirido. Ambos elementos al sumarlos están en el origen de la crisis de “integración” que se avecina, que se va a multiplicar con creces y que se prolonga hasta nuestros días.

Efectos desintegradores de una política de corto plazo

Ya hemos dicho que el esfuerzo de consenso e integración política se ha venido deshaciendo, solo que las decisiones macroeconómicas que le suceden terminan de consolidar el quiebre del modelo anterior. Las políticas de corto plazo reemplazan las de largo aliento y la devaluación de la moneda, la inflación y la contracción impactos sociales son devastadores.

Es la primera vez que el ingreso y el salario real⁷ de los venezolanos desciende considerablemente, con sus obvios efectos de empobrecimiento general, ni que

6 La economía creció y los indicadores sociales así lo comprueban. Ver H. Valecillos T., **Cre-
cimiento económico, mercado de trabajo y pobreza. La experiencia venezolana del siglo
XX**. Ediciones Quinto Patio, 2007.

7 Entre 1980 y 1991, tres índices ilustran lo acontecido: el de salario real desciende de 19,9 a 47,8. El de inflación se eleva de 19,7 a 31,0 y el de pobreza asciende de 33,65 a 65,11. También el del PIB por habitante se reduce de 93,0 a 81,7. Fuente: Werner Corrales

decir de su influencia en el campo político con la pérdida de confianza en los partidos políticos y en la recién nacida democracia⁸.

Un intento macroeconómico incompleto.

Todos conocemos lo sucedido después con la presentación del programa económico⁹ del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, con una perspectiva macroeconómica muy coherente y con reformas estructurales de largo aliento, pero que no llegó a conseguir el suficiente respaldo de parte del empresariado, de otras organizaciones civiles y de los principales partidos políticos, en especial del partido de gobierno, Acción Democrática, con lo cual no se pudo sostener en el tiempo y culminó en la crisis económica y política que todos conocemos.

La lección que debemos extraer de esta experiencia es que, para que una política y un programa macroeconómicos de profundidad y grandes cambios estructurales, tal como lo fue el originado con el Pacto de Punto Fijo y el de 1989, es necesario prefabricar un consenso político a su alrededor. La persuasión y la convicción han de sustituir su imposición por la fuerza o por la popularidad del liderazgo. Sin ese módulo las probabilidades de fracaso son muy elevadas y, por consecuencia, sus efectos desintegradores bastante previsibles, esta vez no solo en el ámbito económico, sino en el político e institucional, tal como lo revelan los hechos.

Dos grandes corolarios que resultan de nuestra experiencia

Una vez examinados los distintos formatos de política macroeconómica y su relación con el grado de integración de nuestra Venezuela, caben dos consideraciones que deseamos dejar como referencia central para nuestros lectores.

“Indicadores de la crisis de desarrollo de Venezuela desde su gestación”. *Dígalo ahí Digital*, Junio, 2022

8 La abstención electoral subió de un 12,45 % en 1978 a 36,5 % a mediados de los noventa. Ver artículo Ismael Pérez V. en la *Revista de Integración Nacional*, Año 2, No. 2

9 Programa económico 1989-1990 conocido como “El Gran Viraje”. También puede consultarse la disertación de Miguel Rodríguez “La política económica del crecimiento para Venezuela”, en la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Diciembre de 1986.

Sinergia entre lo político, lo económico y lo institucional

En primer lugar, aunque parezca repetitivo, resaltar la incidencia del ensamble que parece necesario entre los distintos ámbitos que conforman la estructura del país como un todo, tal como hemos intentado interpretarlo en diferentes oportunidades¹⁰. En tal sentido, queda evidenciado que la profundidad de los cambios que son necesarios para lograr ensamblar esa unidad, que llamamos País o Nación, precisan de una inteligente sinergia entre todos sus elementos constitutivos.

De la abundancia a la ruina

En segundo lugar Venezuela, como país petrolero que ha venido siendo, deja también una enseñanza digna de atención, en tanto que se ha repetido el mismo ciclo de la abundancia a la ruina, en distintos momentos de nuestra historia. Por esa razón indagar en su causa, sus similitudes y diferencias deja lecciones importantes para el futuro. Dos periodos clásicos registran es fenómeno de la “abundancia”, el primero entre 1973 y 1978 y el segundo entre 2005 y, prácticamente, 2012.

Con la finalidad de examinar esos dos periodos utilizamos la perspectiva ofrecida por los ensayos de Jeffrey Sachs¹¹, sobre el caso de las economías con recursos exhaustibles y el Terry Karl¹² acerca de la “paradoja de la abundancia”. Como se sabe, en dichos trabajos se plantea la tesis de que los países que gozan del atributo de poseer abundantes recursos naturales cumplen una especie de ciclo, entre la abundancia de un primer periodo y la ruina inexorable en el segundo.

Si bien esta tesis ha sido discutida, a veces refutada y otras no, porque tiene un alto contenido naturalista y determinista¹³, nos sirve de referencia para comparar ambos periodos y auscultar lo sucedido en Venezuela. Lo que nos dicen ambos auto-

10 Ver “Necesidad de un Proyecto Integrador para Venezuela” Edición impresa y versión pdf. CEINA, UMA, 2020 y varios números de esta Revista.

11 Sachs, Jeffrey D.; Warner, Andrew M. **Natural resource abundance and economic growth.** National Bureau of Economic research. 1995, Working Paper 5398.

12 Karl, Terry Lynn. **The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States.** Estados Unidos de América: University of California Press, 1997.

13 Tesis que no necesariamente contrasta con la realidad, pues existen países que han sufrido ese ciclo y otros no.

res de manera simplificada es que, si un país goza de ese atributo, las posibilidades de que a la abundancia le siga un periodo de escasez, de recesión y empobrecimiento es bastante probable. Como lo acontecido en Venezuela es lo suficientemente parecido a lo descrito por ellos, lo utilizamos como referente, a pesar de discrepar de su inexorabilidad, como explicamos de seguidas.

En primer lugar, encontramos una similitud entre ambos momentos, pues lo cierto es que, en ambos oportunidades la motivación a gastar y aprovechar esos inesperados ingresos orientó notoriamente la gestión gubernamental y no la del ahorro prudencial, lo que parece distinguir claramente el éxito del fracaso. Este criterio sigue siendo válido para ambos porque, aun cuando en la primera gestión se decidió inmovilizar dichos recursos hacia el ahorro, con la creación del Fondo Nacional de Inversiones, este fue liquidado totalmente, en tanto que en el segundo periodo la previsión de ahorro fue inexistente. Por el contrario, lo que se había constituido como fondo de ahorro, el Fondo de Estabilización Macroeconómica, fue utilizado plenamente para el gasto.

Ahora bien, si indagamos sobre las diferencias entre uno y otro, encontramos que en el primero los recursos extraordinarios se destinaron principalmente a la inversión, mientras que en el segundo fueron dirigidos básicamente al gasto corriente, incluyendo el caso de nuestra principal industria, la petrolera en la que este criterio prevaleció. Una segunda diferencia entre ambos momentos estriba en que, si bien el país terminó en una grave crisis, en el primero de ellos no hubo destrucción del aparato productivo y en el segundo sí¹⁴.

Puede ser que Sachs y Karl tengan algo de razón en su versión naturalista de los acontecimientos en un país petrolero, sobre todo por esa similitud entre nuestros dos modelos, con la doctrina de estimular el gasto para aprovechar al máximo el periodo de abundancia y que oculta la visión previsiva del ahorro.

14 El PIB se redujo cerca de un 75% entre 2014 y 2020 y la tasa de inflación anual, como referente de inestabilidad y pérdida de bienestar alcanzó, por primera vez, niveles de hiperinflación. CEPAL, Informe económico, 2021. El caso de la industria petrolera es más que ilustrativo.

No obstante, la experiencia venezolana nos dice que, más allá de esa condición “natural”, lo que resulta significativo es que el poder que la sociedad le entrega al Estado para manejar el recurso, aunque se estime justo de principio, cierra con resultados completamente contrarios, como se ha demostrado fehacientemente. Estamos, entonces, en capacidad de acercarnos a un argumento que es común a ambos periodos y que ayuda a despejar la visión naturalista que nos ofrecen dichos autores.

Hiperpresidencialismo, Macroeconomía, Integración Nacional

Llegamos así al final de este recorrido con una conclusión que reitera lo planteado desde el inicio del proyecto de Integración Nacional. El hecho de ser un país petrolero, donde el dueño absoluto del recurso es el Estado y donde la sociedad le ha “delegado” todos sus poderes, catapulta el peso específico del Poder Ejecutivo sobre los demás y potencia un poder presidencial tan desproporcionado que culmina en un “hiperpresidencialismo”, que no tiene límites institucionales para disponer de la riqueza y el bienestar de todos. Es un sistema que ha sido creado, independientemente de la buena voluntad o buenas intenciones del gobernante.

Por consiguiente si la Macroeconomía corresponde al manejo de la gestión pública, la gestión del país, la gestión de todos, es demasiado importante para dejarla solo en manos del Poder Ejecutivo porque, como lo revela nuestra propia experiencia, no ha garantizado resultados satisfactorios y sus efectos desintegradores son indiscutibles.

En ese sentido repetimos, puede ser que Sachs y Karl tengan razón y que inevitablemente pasemos de la “abundancia” a la “ruina”, pero nosotros sabemos que ese ciclo puede ser evadido al detectar que una de sus principales causas, el “hiperpresidencialismo” debe ser revisado juiciosamente.

Si queremos avanzar hacia otro país más equilibrado, mas integrado nacionalmente el manejo macroeconómico debe quedar sujeto a limites por parte de la sociedad entera, sea fortaleciendo el resto de los otros poderes públicos, en particular el de la Asamblea Legislativa el de los partidos políticos y elevando el “peso específico” de las organizaciones propias de la sociedad civil.



www.uma.edu.ve