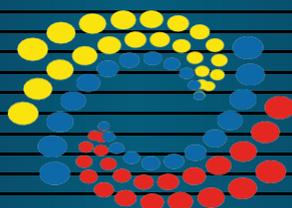




REVISTA DE INTEGRACIÓN NACIONAL



Centro de Estudios de Integración Nacional
Enero-Marzo 2024
Año 4 N° 1



REVISTA DE INTEGRACIÓN NACIONAL



Centro de Estudios de Integración Nacional
Enero-Marzo 2024
Año 4 N° 1

Revista de Integración Nacional Año 4, N° 1 / Enero-Marzo 2024
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
Ciudadanía, ciudadano. Una aproximación	
<i>José Gregorio Medina Colombani</i>	6
Integración para el desarrollo: Una visión desde la descentralización competitiva	
<i>José G. Salvuchi Salgado</i>	18

Presentación

La Revista de Integración Nacional es un órgano de divulgación del Centro de Estudios de Integración Nacional (CEINA) 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.

Con este fin, el CEINA se propone estudiar, investigar y analizar diversos aspectos políticos, económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, siempre relacionados con la Integración Nacional, entendida ésta como la conversión de la pluralidad política, económica y social de Venezuela en una unidad relativa, que sume la conducta y actuación de personas y grupos sociales, sus valores éticos y los sistemas de poder, para alcanzar los fines de libertad, paz, justicia, crecimiento económico, equidad social y progreso.

Su segundo objetivo es constituirse en un medio de debate y deliberación sobre la Integración Nacional, mediante la publicación de artículos relacionados con el tema que, si bien son de la estricta responsabilidad de los autores, se basen sobre principios de intercambio y respeto a las ideas. En esta oportunidad contribuyen con la Revista José Gregorio Medina Colombani¹ con su artículo “CIUDADANIA, CIUDADANO. UNA APROXIMACIÓN” en el cual desarrolla los principios fundamentales que originan esos

¹ Coordinador Académico del CEINA.

conceptos y hemos invitado a José G. Salvuchi Salgado² con su artículo “INTEGRACIÓN PARA EL DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN COMPETITIVA” Ideas que van en línea con los valores y los objetivos de esta Revista, porque identifican los factores que determinan la importancia de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA y la INTEGRACION NACIONAL como fundantes del Centro de Estudios de Integración Nacional.

2 PhD. en Ciencias Gerenciales y en Derecho. Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Consultor gerencial y legal corporativo. Especialista en temas de planificación estratégica, procesos gerenciales y negociación integrativa e intercultural; así como en áreas del Derecho Público, Ambiental, Energético, Corporativo, Digital y Comercial Internacional. Investigador, conferenciante y profesor universitario de la UCAB, UCV, ULAC y UNIMET. Acreditada experiencia en los sectores ambiental, petrolero y planificación; como también, en la diplomacia, en los programas multilaterales de asistencia técnica y desarrollo, y en la banca pública internacional. Correo electrónico: jgss.vasa@gmail.com

Ciudadanía, ciudadano. Una aproximación

José Gregorio Medina Colombani

I.

Para iniciar la pretendida disertación que se aborda, quizá más como una reflexión y por ello con alguna carga de subjetividad, creo importante hacerlo –apelando, primeramente– al significado que nos da el Diccionario de la Lengua Española (<https://dle.rae.es/>)

Ciudadanía:

1. f. Cualidad y derecho de ciudadano.
2. f. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación.
3. f. Comportamiento propio de un buen ciudadano.

Ciudadano, na:

1. adj. Natural o vecino de una ciudad. U. t. c. s.
2. adj. Perteneiente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos.
3. m. y f. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.
4. m. hombre bueno (hombre que pertenecía al estado llano).
5. m. Habitante libre de las ciudades antiguas.

La primera acepción de “ciudadanía” refiere a la cualidad; vale decir, ser “ciudadano” o tener “ciudadanía” constituye una condición distintiva.

La cualidad –*la condición*– de “ciudadanía”, comúnmente se la suele vincular más bien –o casi solo– a que, ser ciudadano o tener ciudadanía, alude a la pertenencia de una ciudad, ser natural u oriundo de algún lugar, ser nacional de algún país y hasta serlo también en otro que no es el propio. El anterior es el uso que ordinariamente damos a esas expresiones, pero regularmente no somos conscientes o no tenemos presente su extraordinario contenido tanto histórico como el de su trascendencia civil o social y política. Ser ciudadano y ciudadanía, ciertamente aluden al lugar de nacimiento, a la nación o al país al que se pertenece; pero más allá de la sola pertenencia, más allá de la sola geografía, ciudadanía incluye integridad humana; esto es: dignidad¹.

Se nos ocurre afirmar que la dignidad humana es una igualdad radical de los seres humanos, pues en tanto “humanos” ninguna diferencia media entre nosotros; y que, por ello, todos somos imprescindibles –todos– pues cada persona es una “verdad” que trasciende a sí misma, es una verdad que se confirma en la especie humana, en cada uno, en cada cual. La persona es, entonces, digna, y en ella –en la dignidad– se reúnen todas las virtudes que le son propias porque constituyen atributos de lo

1 Acerca de la dignidad véase en: GARCÍA CUADRADO, José Ángel. “Antropología Filosófica. Una introducción a la filosofía del hombre”. Ediciones de la Universidad de Navarra, S.A. Pamplona. 2006. Pág.135 y ss.

humano. Éste, el ser humano –“la persona”– es una entidad espiritual, dotada de alma (un “proyecto universal”²), de inteligencia, de pensamiento, de moralidad y de libre voluntad; de modo que la cancelación de cualquiera de estas cualidades, atributos de su humanidad, hiere su esencia y socava lo que le es connatural, toda vez que daña en su condición humana lo más íntimo: el espíritu, su alma racional.

En este punto creemos oportuno citar a título de ejemplo, el pasaje de un artículo escrito por la conocida periodista Macky Arenas³, en el que se resaltan los efectos del daño a la dignidad humana (daño antropológico):

“Sometida a ciertas condiciones de sujeción y habiendo extraviado el norte y la esperanza, la persona pierde la autoestima. También la ilusión por alcanzar objetivos, llevar adelante proyectos, mejorar sus condiciones de vida. Deja de apreciar hasta la propia existencia.”

De la anterior afirmación –que en nuestra opinión no arroja duda: es comprobable empíricamente– advertimos que, aunque la afectación pareciera solo externa, describe acciones que tienen efectos a lo interno de la persona, con capacidad de anular o

2 BLADES BELLIDO DE LUNA DÍAZ, Rubén (“Rubén Blades”). “Primogenio” (canción).

3 ARENAS CALEJO, María Cristina (“MackyArenas”). “El «daño antropológico»: Un concepto que define al poder sin rostro humano” Artículo publicado en el portal web “Aleteia” el 23 de octubre de 2021. Véase en: <https://es.aleteia.org/2021/10/23/el-dano-antropologico-un-concepto-que-define-al-poder-sin-rostro-humano/> Consultado el 1º de noviembre de 2023.

mermar sus aptitudes, condiciones anímicas y cualidades; en otras palabras, inhiben su humanidad, vacían su contenido. Sin embargo, también hay que decir que para tener dignidad no es necesario que terceros la reconozcan, que esos otros tengan hacia nosotros una actitud de respeto y de estima por muy dignos que seamos, ya que la dignidad, precisamente por ser connatural al ser humano, le es intrínseca; vale decir, la dignidad humana debe ser consciente, debe tener presencia plena y constante y fluir en el individuo en todo momento y en cada paso. Una vez consciente de su dignidad el individuo se asume como “persona”, y luego, al cumplirla, al invocarla, ciudadano; de manera que la dignidad del hombre se cumple en sus actos, en el libre y consciente ejercicio de su voluntad ciudadana. Observemos entonces que solo cuando el individuo logra la consciencia de su dignidad es que puede, en ejercicio de ella, ser ciudadano. En otras palabras, la dignidad consciente es intrínseca y, actuada libremente, es ciudadanía, o, también, la consciencia de la dignidad es la expresión íntima del Ser Humano –de la persona– y ciudadanía, la expresión externa de la dignidad. De otra parte, podríamos también concebir a la dignidad como la autonomía del ser humano, en tanto que, a la ciudadanía, como la dignidad socializada.

Desde luego, no estamos considerando aun en este acercamiento el aspecto jurídico de la dignidad ni de la ciudadanía porque creemos conveniente no abordar ese importantísimo aspecto –por ahora– con el deseo de establecer que dignidad y ciudadanía son concepciones previas a su positivación en el cuerpo legal que lo regule, cualquiera que sea este. Con ello decimos que adquirir ciudadanía puede consistir u originarse, por

ejemplo, desde una óptica legalista, en un hecho jurídico natural (por efecto del nacimiento); o también en un acto jurídico (por efecto por un acto de gobierno), en tanto que ejercerla presenta una connotación de consciencia, de actitud, digamos incluso, de libertad interior. Es por ello que, cuando la dignidad es agredida por la propia legislación, sus efectos, que obran sobre el ejercicio de la ciudadanía, cancelan la cualidad de lo humano y la misma esencia del individuo: su dignidad.

Cabe acá preguntarnos ¿qué es entonces la ciudadanía? ¿cómo se es ciudadano? Al respecto nos arriesgamos a afirmar que la dignidad precede y se convierte en el contenido de ciudadanía y, que ser ciudadano, implica de una vez el ejercicio responsable –ya externo, por el individuo– de esa dignidad. Esta supone un valor intrínseco –y por ello, inalienable del ser humano– al que todos los derechos le rinden tributo, pues sin duda constituye su soporte y su fundamento.

Al aproximarnos a la consagración positiva y jurídica de la expresión “dignidad” citemos a Javier Gonás⁴, para quien *“[h]ay una dignidad ontológica, que tiene que ver con la libertad -autonomía- y podría ser el fundamento de los derechos fundamentales, pero también una dignidad pragmática, que interpela a tu conciencia, dado que posees una excelencia, para que uses*

4 GONÁS, J. y CORTINA, A. 2023. “El origen de la dignidad”. Entrevista hecha por Carmen Gómez-Gotta. Revista “ETHIC”. Véase en: <https://ethic.es/entrevistas/el-origen-de-la-dignidad/> Consultado el 4 de noviembre de 2023.

tu libertad –en su manifestación externa, ciudadanía– de manera que haga justicia a la dignidad ontológica de la que eres poseedor. La libertad, por tanto, tendría que ver con la dignidad tanto ontológica como pragmática”. Así –decimos– cuando se es ciudadano, cuando se ejerce la ciudadanía, se practica la dignidad.

II. Positivación jurídica de la dignidad

II.I No obstante que la dignidad ha sido tratada por Zenón, Platón y Aristóteles –entre otros– en la antigua Grecia; por Séneca, Cicerón y Marco Aurelio –también entre otros– en la antigua Roma; por Santo Tomás de Aquino, San Agustín y Masilio de Padua, en la Edad Media; y también por I. Kant en la era moderna, se ha considerado que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tiene fundamento en la dignidad, que pasa a ser regulada en un cuerpo legal que permea –porque a ello se comprometen los Estados que la adhirieron– a sus respectivas Constituciones nacionales. Esta afirmación sugiere atribuir a tal Declaración Universal la primera regulación de la dignidad como regla de derecho, al consagrar en su artículo 1º que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”*

Según Adela Cortina⁵, la dignidad consagrada en la DUDH *“...es fruto no solo de la reflexión de quienes escribieron el texto, sino de toda una historia de la humanidad de sufrimientos y*

5 Ibídem.

desencuentros y de la experiencia de que los seres humanos tienen dignidad...” Y agrega que “...[!]a dignidad es el núcleo de la ética que tendría que ir construyendo una ciudadanía cosmopolita; una ética en la que todos los seres humanos sean reconocidos como ciudadanos de nuestro mundo. En ese sentido, la dignidad no solo es una palabra clave, sino una experiencia que es necesario proteger, respaldar y fomentar; porque si no, en [estos tiempos] de polarizaciones y posverdad, podemos estar perdidos...”

Sin perjuicio alguno de las afirmaciones de J. Gonás y A. Cortina parcialmente copiadas arriba, acusamos que la dignidad ha sido consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos solo a manera de regla descriptiva de lo que será posteriormente una regulación más precisa en el derecho positivo de los Estados adherentes; sin embargo, en cuenta que la libertad –entendida en su más amplio alcance– la racionalidad y espiritualidad, son atributos de la naturaleza el hombre (de su dignidad), legislaciones anteriores a la DUDH ya regulaban y protegían en sus normas esos valores esenciales.

La Constitución francesa de 1793, consagraba libertad, igualdad, seguridad y propiedad (artículo 2°); la libertad de expresión (artículo 7°); seguridad personal (artículo 8°); principio de legalidad (artículo 11°); el principio de presunción de inocencia (artículo 13°); el derecho de defensa (artículo 14°), entre otros, todos fundamento y contenido a la vez que protección, de la dignidad humana y del ciudadano. Nuestra Constitución Federal de 1811, influida por la francesa y por la de los Estados Unidos de América,

también era garante y protectora de la dignidad de los ciudadanos. En efecto, postulaba en su artículo 151 que *“[E]l objeto de la sociedad, es la felicidad común y los Gobiernos han sido instituidos para asegurar al hombre en ella, protegiendo la mejora y perfección de sus facultades físicas y morales, aumentando la esfera de sus goces y procurándoles el más justo y honesto ejercicio de sus derechos”*; y seguidamente enunciaba derechos ciudadanos y los definía en su siguiente artículo según citamos a continuación, para posteriormente desarrollarlos en otros. Así, refiriéndose a los derechos contemplados en el artículo 151, los reafirmaba al establecer que:

Artículo 152.- Estos derechos son la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.

Artículo 153.- La libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña los derechos de otros individuos, ni el cuerpo de la sociedad, cuyos límites sólo pueden determinarse por la ley, porque de otra suerte serían arbitrarios y ruinosos a la misma libertad.

Artículo 154.- La igualdad consiste en que la ley sea una misma para todos los Ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento, ni herencia de poderes.

Artículo 155.- La propiedad es el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria.

Artículo 156.- La seguridad existe en la garantía y protección que da la sociedad a cada uno de sus miembros sobre la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.

Es claro en nuestra opinión que conforme al citado régimen ya quedaba establecido y entendido el alcance de la expresión *ciudadanía* tal como la conocemos actualmente, como también la comprensión y el alcance de la condición de ciudadano. *Ciudadano* y *ciudadanía* son, pues, conceptos que evolucionaron paralelamente con el de *dignidad*, de raigambre social, política y por último ético-jurídica para asegurarlos y garantizarlos; conceptos estos que se integran entre sí de manera inseparable.

Nuestra actual Constitución también consagra la *dignidad* como regla descriptiva a la que obviamente alude acompañando al hombre, más propiamente al *ciudadano*, de manera que ambos, *dignidad* y *ciudadanía*, forman –decíamos– un solo concepto social, político y ético-jurídico. Social, porque ha sido bajo condiciones de dignidad y ciudadanía como han convenido los individuos que deben relacionarse entre sí; político, porque bajo condiciones de *dignidad* el Estado ha de organizar y administrar los bienes de la nación en obsequio del interés y bienestar de la *ciudadanía*; y finalmente, es un concepto ético-jurídico, en primer lugar, porque toda ley ha de adoptar y debe asumir –siempre– someterse a parámetros de justicia para, en segundo lugar, conducir, conforme a la *dignidad de la naturaleza humana*, las relaciones de los ciudadanos entre sí, la de éstos frente al Estado, y las relaciones de poder del Estado con cada uno de

sus ciudadanos considerados individualmente, y frente a la *ciudadanía*, considerado el ciudadano colectivamente, en sociedad.

II.II Cuando en general hablamos de *ciudadano*, implícitamente estamos hablando de dignidad; de manera que todo derecho ciudadano o de la ciudadanía ha de tener su impronta y está o necesariamente debe estar condicionado por ella. Entonces toda persona, incluidos los extranjeros aun en tránsito en el territorio venezolano, pueden reclamar el trato que se le dispensa a todo venezolano, y tal trato debe dispensársele en condiciones igualitarias tanto por la sociedad como por las autoridades. Pero ser ciudadano venezolano comporta, además, titularidad de derechos y deberes políticos, a través de los cuales ejerce la ciudadanía en los términos que prevé el artículo 39 de nuestra Constitución; ciudadanía que solo se pierde al perderse o renunciarse a la nacionalidad, o se suspenden aquellos derechos cuando media sentencia judicial firme en los casos señalados por la ley según previene su artículo 42. Bajo esta última orientación, ciudadanía no solo resulta en el reconocimiento al nacional de la facultad que le atribuye la ley para el ejercicio de derechos políticos, sino el deber de ejercer esos derechos, de donde deriva que, *ciudadanía*, es responsabilidad.

II.III Aun cuando el contenido de los conceptos *ciudadano* y *ciudadanía* se encuentra conformado por la dignidad humana, *ciudadano* y *ciudadanía* no son objeto del mismo tratamiento en nuestra Constitución. *Ciudadanía* es praxis de los derechos políticos tanto pasivos como –principalmente– de los derechos activos; vale decir, aquellos derechos que siendo de naturaleza

política comprenden gobierno. *Ciudadanía* es entonces poder político ciudadano, *participación* en las políticas públicas; esto es, praxis; en gerundio, ciudadanía *participando* “...en la formación, ejecución y control de la gestión pública...” como “...medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.” Tal es el argumento –inequívoco– del artículo 6 que debe leerse conjuntamente con el encabezamiento del único aparte del artículo 62, ambos de la Constitución de la República.

II.IV Pero debemos considerar la posibilidad de que la ciudadanía no se encuentre formada cívicamente para acometer sus deberes políticos por el desconocimiento de éstos. Christian José Luis Coyla⁶ es coincidente con esta circunstancia al expresar su opinión sobre las políticas públicas:

“Y es que mucho se habla de la participación ciudadana como herramienta de gobierno abierto, pero hay que preguntarse ¿de qué sirve si no es cualificada?, y ¿cómo puede serlo si la gente no dispone de la información pública que debería producir el Estado? y, más aún si no toma parte en el proceso de generarla. Por ello, el acceso a la información pública es uno de los aportes más importantes que puede hacerse, pues el ciudadano debería recibir información veraz y oportuna que le permita no solo informarse, sino también, en un marco de corresponsabilidad social, a partir de

6 Véase en <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>. (consultado el día 27 de septiembre de 2022).

la información suministrada, contribuir a la mejora de los servicios públicos...”

Y es que ciertamente para cumplir sus deberes políticos el ciudadano debe encontrarse debidamente formado –instruido– e informado, pues de lo contrario sería –es– presa fácil de las arengas populistas propias del proselitismo político. Y si este último es el “perfil” de quienes tienen desde el gobierno la tarea de la instrucción del ciudadano, esperar la formación política en términos de pluralidad, es un deseo de origen frustrado. Toca pues a la sociedad civil acometer esa fundamental tarea: Educación y Formación Ciudadana. Sobre este y otros temas conexos volveremos en próximas entregas.

Integración para el desarrollo: Una visión desde la descentralización competitiva

José G. Salvuchi Salgado¹

“La descentralización supone poner en práctica un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, donde ésta es un agente protagónico de cambio de relaciones productivas, tecnológicas, comerciales y de servicios; y el otro es el medio cuya gestión pública provee el ambiente macroeconómico que regula las relaciones de los agentes socio-productivos, establece la capacidad de acción de sus organismos, en sus distintos niveles territoriales, y permite a cada nivel crear u operar los instrumentos correspondientes para conseguir sus cometidos.”

José Guillermo Andueza Acuña

1 Ph.D. en Ciencias Gerenciales y en Derecho. Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Consultor gerencial y legal corporativo. Especialista en temas de planificación estratégica, procesos gerenciales y negociación integrativa e intercultural; así como en áreas del Derecho Público, Ambiental, Energético, Corporativo, Digital y Comercial Internacional. Investigador, conferenciante y profesor universitario de la UCAB, UCV, ULAC y UNIMET. Acreditada experiencia en los sectores ambiental, petrolero y planificación; como también, en la diplomacia, en los programas multilaterales de asistencia técnica y desarrollo, y en la banca pública internacional. Correo electrónico: jgss.vasa@gmail.com

Resumen. La clave para detener y revertir el deterioro de la economía venezolana está en atraer la inversión privada, nacional e internacional, y reanudar la inversión pública. En este sentido, las empresas cumplen un rol esencial, ya que son los actores fundamentales para el desarrollo económico, pero su creación y vigor dependen en mucho del espíritu empresarial, toda vez que sus posibilidades de éxito, en la dura competencia de los mercados nacionales e internacionales, están en función de sus capacidades tecnológicas, gerenciales y de innovación. Para ello, la descentralización juega un papel relevante, pues constituye el vehículo más eficaz de acercar el Estado a la población y servir de manera efectiva a dicha sociedad en la consecución de su mayor bienestar, mediante el logro del desarrollo económico del país, conforme lo propugna el artículo 299 de la Constitución venezolana.

Palabras clave: desarrollo económico, descentralización, economía venezolana, economía mixta, inversión pública, inversión privada

Abstract. The key to stopping and reversing the deterioration of the Venezuelan economy is to attract private investment, national and international, and to resume public investment. In this sense, companies have an essential role, as they are the fundamental actors for economic development, but their creation and vigor depend largely on the entrepreneurial spirit, since their chances of success, in the harsh competition of national markets and international, are based on their technological, managerial and innovation capabilities. For this, decentralization plays an important role, since it constitutes the most effective vehicle to bring the State closer to the population and effectively serve said society in attaining its greater well-being, by achieving the economic development of the country, as proposed in the Venezuelan Constitution's article 299.

Keywords: economic development, decentralization, Venezuelan economy, social market economy, public investment, private investment.

Sumario.

Introducción.- I. El factótum de la vida nacional.- II. Un Estado amigable.- III. La descentralización: un Estado a su alcance.- IV. Una economía para un nuevo tiempo. IV.1 Un desarrollo equilibrado. IV.2 Políticas económicas básicas. IV.3 Atraer la inversión privada. IV.4 La diversificación de la economía. IV.5 Crecer en productividad. IV.6 Reasumir la inversión pública. IV.7 Las metas de crecimiento. IV.8 Una economía sana. IV.9 La estructura económica.- V. El dilema.- VI. Reflexiones concluyentes.- Referencias bibliográficas.

Introducción

Un fenómeno colectivo que ha caracterizado al país en las dos (2) últimas décadas ha sido la desaparición del sentido del futuro. Poco a poco se ha ido esfumando la percepción de que podemos construir un mejor país del que habíamos conocido hasta la década de los noventa (1990), y con esa percepción se ha ido disipando el entusiasmo movilizador de voluntades. Al mismo tiempo han cobrado cuerpo el pesimismo y la desesperanza, reduciéndose el horizonte temporal con que se piensan las cosas a un castrante presente. Este conjunto de percepciones y sentimientos contrasta dramáticamente con el clima psicosocial de la Venezuela de los sesenta (1960), cuando el país como colectivo social estaba lanzado hacia el futuro, luego de la culminación de la férrea dictadura militar perezjimenista. Las ideas centrales de entonces, eran establecer definitivamente el sistema democrático e impulsar el desarrollo económico y social. Estos grandes lineamientos se expresaban en metas o proyectos tan específicos como la nacionalización del hierro y del petróleo, la reforma agraria, las industrias básicas de Guayana, la construcción de viviendas y la expansión del sistema educativo. Era un país cuyos políticos, profesionales, gremios y estudiantes universitarios, entre otros sectores, discutían con pasión lo que se pensaba hacer y se estaba haciendo. Es más, quienes se embarcaron en una guerra de insurrección izquierdista soñaban con un futuro que consideraban viable, una Venezuela socialista, que a las puertas del siglo XXI, pudo cristalizarse, trayendo a la postre al país mayor pobreza, desempleo, caída del parque industrial y manufacturero y del poder adquisitivo, precariedad de la salud,

retrasos en la educación y pérdida de valores, incremento exagerado de la corrupción, violación de las libertades y derechos humanos, entre otros, resquebrajando las instituciones y la democracia, y generando una crisis económica y alimentaria no vivida ni siquiera en los tiempos de dictadura del siglo XX. En Venezuela, ese sueño socialista fracasó.

La desaparición de un futuro desesperanzador ha constituido un aspecto clave de la crisis política que, poco a poco, se ha ido gestando hasta alcanzar su momento crucial en los últimos años. Ello ha ocurrido, entre otras razones, porque en buena parte de la población caló, en 1999, la idea de un futuro mejor, posible de ser alcanzado. Como siempre, las nuevas promesas integraron el rechazo del pasado y una oferta positiva que giró en torno a ideales bolivarianos. Para algunos esa oferta fue extremadamente vaga, imprecisa, pero ello no pareció mayor cosa si el rechazo al pasado era suficiente para generar entusiasmo político, aunque a la hora de gobernar ello no bastó para formular políticas, definir planes, escoger proyectos y, en general, orientar una gestión que ha resultado ineficiente y en nada efectiva. Así, la experiencia venezolana, como tantas otras, demuestra que es indispensable crear un sentido de futuro para cohesionar y movilizar a la población con efectividad.

Podemos imaginar el futuro que queramos. Podemos expresar los mejores deseos de manera técnicamente rigurosa. Podemos, incluso, asignar probabilidades al logro de las metas. Sin embargo, un aspecto todavía muy débil del análisis de políticas

públicas y de la planificación es la estimación de los lapsos necesarios para que una determinada decisión política tenga los efectos buscados; en otras palabras, para que las aspiraciones se hagan realidad. En el pasado, por ejemplo, se promovieron en América Latina políticas de ajustes que, inicialmente, prometieron resultados relativamente breves, de dos (2) a tres (3) años, y si bien en algunos casos se obtuvieron esos resultados rápidamente, el optimismo generado fue desapareciendo luego, porque los logros iniciales comenzaron a desvanecerse o porque se produjeron consecuencias no deseables y no anticipadas, como fue el caso de la caja de conversión en Argentina, que permitió controlar la inflación con un alto costo de desempleo.

Por otro lado, hay quienes dicen que hay que esperar una (1) o dos (2) generaciones para ver los efectos de políticas como las económicas. Llama la atención este tipo de argumentación que recuerda el discurso de los regímenes políticos de planificación centralizada como la de los países comunistas, los cuales exigen un acto de fe en el gran plan que, con seguridad, traerá la felicidad de todos. En ellos, aunque los frutos esperados no se perciban, recurrentemente se pide a la población una paciencia ad infinitum.

La ignorancia en lo que se refiere a los lapsos necesarios para que las políticas den los resultados prometidos, plantea interrogantes importantes acerca del costo social de una u otra opción. Esos interrogantes son insoslayables dadas las inmensas desigualdades que existen en sociedades como la venezolana. Ante tales desigualdades, una pregunta crucial que cualquier propuesta debe responder es ¿quién ha de sacrificar qué?, ya que

en esencia es una pregunta política que tiene que ver con la distribución de poder en una sociedad.

De una u otra manera, las anteriores consideraciones son necesarias cuando se trata de encontrar el camino para enrumbar el país hacia el desarrollo. Sin sentido de futuro y sin una apreciación de la distribución de sacrificios no será posible formular propuestas políticamente viables, y continuarán las frustraciones. La construcción del sentido de futuro y la definición de lapsos tiene que ver con el mundo subjetivo, esto es: con la historia de las naciones y las motivaciones dominantes en la población, por un lado; y por el otro, con la apreciación o idiosincrasia que personas o grupos (v.g. expertos, organismos multilaterales, instituciones académicas) puedan tener de la realidad de un país y sus posibilidades de transformación. Nada claro hay sobre estos dos (2) aspectos tan difíciles de comprender, pues en el caso de cada país, no existen modelos de validez universal que garanticen el éxito. Los modelos, los milagros, las fórmulas salvadoras, lo que han hecho es generar decepciones, aunque existen experiencias de las cuales es posible derivar lecciones útiles, al menos para no repetir errores cometidos en Venezuela y otros países.

Nuestra propuesta no pretende ser una receta, pero sí un camino para que se esboce un Estado redimensionado y descentralizado para un pueblo verdaderamente soberano, con una política económica realista en un mundo de insoslayable globalización.

En cualquier supuesto, resulta necesario que las élites se comuniquen, efectivamente, con el resto del país y que se desarrolle un sistema institucional capaz de ofrecer un gobierno creíble, con autoridad, que haga que el Estado cumpla con sus funciones básicas, lo que incluye contar con una red de organizaciones públicas que operen con un mínimo de eficiencia. Decir esto es sencillo y fácil de comprender, lo difícil es lograrlo, porque para contar con servicios públicos eficientes, por ejemplo, es preciso que se den ciertas condiciones de índole cultural, tales como el respeto a la meritocracia por parte de gremios y partidos políticos, cosa que no ocurrirá por decreto o por decisión de alguien.

Es esencial desagregar las tareas para crear secuencias de metas alcanzables progresivamente. De este modo, puede construirse la posibilidad de un país mejor, escapando de la trampa de las propuestas utópicas. A lo largo de la historia del país han predominado los sueños, los mejores deseos, con muy poca reflexión sobre lo realizable con un esfuerzo razonable, tomando en cuenta las limitaciones propias en distintos momentos de nuestra evolución como sociedad. Insistir en lo viable es, tal vez, la contribución más importante del presente trabajo. Los venezolanos enfrentamos, hoy día, el reto de darle un nuevo rumbo al país. Sólo el soñar con sentido de realidad nos permitirá empujar el país hacia adelante y lograr la Venezuela posible que nos merecemos todos.

I. El factótum de la vida nacional

Al tratar la convivencia humana es evidente la trabazón natural de intereses y relaciones mutuas, de derechos y obligaciones, entre el individuo y la comunidad de la cual es miembro. En ese contexto, el derecho es por la razón y la justicia el modo de resolver los problemas de esta cooperación necesaria, para la satisfacción más adecuada de las necesidades del hombre social.

La necesidad es lo principal, sea ésta de orden material o espiritual, de seguridad, paz, de progreso o bienestar. El orden jurídico, el imperio de la ley convenida por y para el conjunto y cualesquiera de las partes, es una suerte de amalgama para facilitar la convivencia provechosa. En lo social hay, por cierto, otros planos y formas de amalgama, a veces aún más efectivas que la ley, o concurrentes con ella, como el propio instinto que impulsa al hombre, junto a sus semejantes, a pertenecer a un grupo, a una religión, a la necesidad de un líder responsable, de una organización o sistema de organizaciones, que en definitiva hagan factible el logro de todas las necesidades que el individuo no puede satisfacer por sí mismo.

El Estado es una de esas organizaciones de la sociedad, constituida para atender aquel sector de la acción comunitaria que no puede ser debidamente emprendida, o resuelta, por el individuo, sus empresas o asociaciones no políticas.

En un Estado de Derecho el horizonte de responsabilidad del poder político, del gobierno y la Administración Pública es, ciertamente, amplio y puede comprender muchos y muy diversos problemas y actividades.

Desde este punto de vista se percibe que la cuestión del quehacer estatal, de la intervención o no intervención, del liberalismo, de la economía dirigida o de la socialización o estatización es, igualmente, una cuestión política no meramente ideológica, sino práctica², trazada o promovida por circunstancias de hecho (v.g. guerras, crisis de desempleo, superproducción u otras), o por propósitos concretos de un agresivo programa de gobierno, sea para mantenerse éste en el poder, sea para resolver problemas emergentes de su mandato, acelerar el proceso de desarrollo económico-social, recuperar áreas sumergidas, ampliar su influencia, etc.

La ejecución de esas políticas es, fundamentalmente, una cuestión de grado, de mayor o menor participación de la Administración y el poder público, en el quehacer productivo de la población y en el manejo y control de los bienes y recursos del país. Quizá el único extremo posible fue dado o puede ser dado por el máximo y absoluto control del poder político sobre la sociedad, en una situación de total dominación del individuo por el Estado,

2 Hubo, por ejemplo, épocas y países donde esa intervención del Estado dio lugar a lo que luego se denominó “régimen de economía mixta”, en el cual el gobierno, para tener éxito en sus ambiciosas conquistas y lavarse por detrás las manos, se disfraza y aparece promoviendo y sosteniendo (militar o financieramente) una actividad “privada” de interés nacional, sea de explotación, sea de expansión o colonización.

en una sociedad-Estado gobernada por el arbitrio del príncipe, comisario o duce, y no por la razón ni por el derecho de las gentes, el orden natural y la ley de Dios.

De hecho, en la mayoría de los casos, hay que reconocer, actualmente, que más que un instrumento de la sociedad organizada, que una palanca al servicio y voluntad de sus mandantes (la voluntad universal del pueblo), el Estado y, consecuentemente, el gobierno que detenta y maneja el poder público, han pasado a ser un factótum de la vida nacional, en el que hay poca o ninguna cabida para la descentralización. Prácticamente nada parece posible sin su intervención o participación y todo aparece impregnado de sentido y significación política, sea por necesidad del común, sea por el interés o designio del grupo dominante en el gobierno.

Esto es así, no sólo en una sociedad comunista, donde por definición todo pertenece al Estado y nada es posible sin él, sino en cualquiera otra sociedad moderna, país subdesarrollado o altamente evolucionado. En el proceso democrático real, las componendas de la lucha por el poder a base de promesas y favores que luego se pagan con los néctares del erario o los beneficios del puesto público, sumados a las necesidades crecientes de una sociedad de consumo, usualmente insaciable, han promovido un crecimiento del Estado y de una burocracia estatal, que parece no tener límites.

II. Un Estado amigable

En un país moderno, el Estado no puede limitarse al papel tradicional de gendarme o guardián, promulgando y haciendo cumplir las leyes, garantizando la seguridad y defensa, y construyendo caminos y puertos. La intervención del Estado como gestor de la economía es un hecho consagrado e irreversible en todo el planeta. En los países en desarrollo, sólo el Estado tiene el poder y los recursos para actuar como promotor y orientador del esfuerzo colectivo que exige la tarea del desarrollo.

No es sorprendente que en Venezuela, país petrolero y subdesarrollado, la acción del Estado se haya hecho sentir hasta en los sitios más inesperados e inverosímiles. Pero no tiene que ser de esa manera, pues el campo de acción del Estado en una sociedad libre se puede delimitar siguiendo una regla bastante clara: el Estado debe asumir las tareas necesarias para el bienestar común, aquellas que no puede llevar a cabo la sociedad civil, es decir, los particulares. En Venezuela, el área de acción del Estado es más extensa de lo usual y ello es por dos (2) razones. Por una parte, la renta petrolera pone en manos del Estado recursos que le han permitido acometer inversiones industriales de gran envergadura que, en un país desarrollado, pudo haber realizado el sector privado, pero que estaban fuera del alcance de nuestros empresarios. Por otro lado, la pobreza de más de la mitad de nuestra población pone en hombros del Estado la responsabilidad de suministrar servicios médicos, educativos y sociales necesarios para nivelar las desventajas de los sectores más desposeídos, llevándolos a incorporarse al desarrollo del país.

Para lograr la transición del Estado proveedor al Estado servidor es necesario que la sociedad civil realice todas las actividades que pueda manejar razonablemente. Las industrias básicas, las del acero y el aluminio, por ejemplo, fueron desarrolladas por el Estado, pero ello no quiere decir que deban permanecer en sus manos. Si la razón originaria de ubicarlas en el sector público fue la falta de capacidad del sector privado, y si esa limitación ha sido superada, entonces deben ser privatizadas. Igualmente, la asistencia social a las familias de menores recursos no debe convertirse en una dependencia y tutela permanente. La asistencia debe buscar, ante todo, que las familias pobres lleguen a valerse por sí mismas.

Lo que necesita Venezuela es un Estado tutor. Un Estado que no pretenda mantener a la sociedad civil en situación de dependencia y sumisión permanente, mediante el control de la riqueza colectiva, sino desarrollar y capacitar a esa misma sociedad civil para entregarle su patrimonio al cumplir la mayoría de edad. En ese momento, el Estado tutor se convierte en Estado servidor.

En Venezuela no tenemos todavía la plena conciencia de Estado, por lo que hay que desacralizarlo para permitirnos verlo como servidor y no como patrono de la sociedad civil. A este respecto, la descentralización es el modo más eficaz de acercar el Estado a la población y servir de manera efectiva a dicha sociedad en la consecución de su mayor bienestar, mediante el ejercicio de sus capacidades y la promoción de los valores de excelencia y competitividad, sin exclusión de la cooperación y la

solidaridad, en el logro del desarrollo económico del país, conforme lo propugna el artículo 299 de la Constitución venezolana.

III. La descentralización: un Estado a su alcance³

La tradición centralista y presidencialista del Estado venezolano comienza con el general Juan Vicente Gómez. Durante el siglo XIX, Venezuela tuvo un régimen federal, que recogía la tradición de las provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela. La debilidad del Estado fomentó el regionalismo y el caudillismo, y dio paso luego a un centralismo a ultranza, reforzado por el auge petrolero, que se mantuvo hasta el inicio del proceso de descentralización en 1989, año en que se convocaron las primeras elecciones directas de gobernadores y alcaldes.

La desconcentración geográfica de las actividades industriales precedió a la descentralización política que, en cierta medida, la forzó. En las zonas de mayor desarrollo económico, como los estados Carabobo, Zulia y Bolívar, se observaba ya un desarrollo creciente del poder municipal y estatal, dentro de las limitaciones que impone un sistema político centralizado. Para lograr un desarrollo económico y social más homogéneo es indispensable

3 Este aparte se elaboró con base al conversatorio sobre *La intervención del Estado en la economía venezolana*, sostenido con ANDUEZA, José Guillermo, doctor en ciencias políticas de la Universidad Central de Venezuela, ex Procurador General de la República (1969-1974), ex Ministro de Justicia (1979-1981), ex Ministro de Estado para la Descentralización (1994-1996), ex Ministro de Relaciones Interiores (1996-1998), ex Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República (1998-1999) y ex Presidente de la Comisión Nacional de Descentralización de Competencias del Poder Público Nacional (1994-1999). Caracas, junio, 2017.

que los problemas locales los puedan atender, directamente, en el sitio quienes mejor los conocen: los ciudadanos de la región.

La elección directa de los gobernadores fue un paso importante hacia la descentralización, aun cuando el tamaño reducido de la mayoría de nuestros estados sugiere que el nivel de gobierno intermedio entre el nacional y el local debería ser regional más que estatal. El mismo papel se siente, quizá con más fuerza, en relación con el papel de las legislaturas estatales, cuya politización ha sido duramente cuestionada, al punto que algunos han planteado su abolición en el marco de una reforma constitucional.

Para hacer una labor efectiva, los gobernadores de estado necesitan contar con recursos propios. El impuesto al valor agregado (IVA) podría ser reintegrado al nivel estatal, como lo es en los Estados Unidos, con lo cual los estados no estarían supeditados al situado constitucional como la fuente principal de sus ingresos. Otros han sugerido la creación de un impuesto a la gasolina, que existe en varios países (v.g. Colombia, Estados Unidos, México, Unión Europea), como una fuente de ingreso para los estados.

El desarrollo del nivel de gobierno local es básico para el mejoramiento de la infraestructura, los servicios públicos y la calidad de vida en general. El gobierno municipal requiere, para su buen funcionamiento, la separación de las funciones ejecutivas y legislativas, otrora vez unidas, tradicionalmente en Venezuela, en el Concejo Municipal. De allí que, la creación de la figura del alcalde y la elección municipal de los concejales, tienen como intención

ayudar a hacer al gobierno local más eficaz y a vincularlo más estrechamente a las necesidades de la comunidad.

Una de las fuerzas más poderosas para impulsar el mejoramiento del gobierno local es la acción de las empresas. Las empresas petroleras, la Corporación Venezolana de Guayana y los empresarios privados en los estados Carabobo, Nueva Esparta, Zulia y otros, han tomado gran interés en el mejoramiento del gobierno municipal en las zonas donde están situadas sus instalaciones. De igual manera, las asociaciones de vecinos, en Caracas y otras ciudades, han presionado fuertemente para el mejoramiento de las municipalidades. El gobierno local ofrece las más claras oportunidades para el ejercicio de la democracia directa y para la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan en forma más inmediata.

Las municipalidades deberán manejar volúmenes de recursos considerables provenientes de impuestos locales a la propiedad, la industria y el comercio, y de transferencias del gobierno central. Estas últimas permitirán nivelar en parte la desigualdad en riqueza entre las municipalidades. Las comunidades locales, si toman suficiente interés en la conducción del gobierno municipal, estarán en capacidad de ejercer una vigilancia estrecha en relación con el destino de esos fondos y, seguramente, mostrarán mayor disposición a ofrecerle su colaboración voluntaria.

Algo que debe resolverse es el problema de la articulación entre gobierno municipal y el gobierno estatal. A partir de las elecciones de 1989, la organización política del país experimentó cambios importantes. Por ejemplo, con la creación del Distrito

Capital, en la Constitución de 1999, se agruparon los municipios Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre, los cuales conservaron sus respectivos alcaldes y se creó la figura del Alcalde Mayor, mostrando cada uno de ellos una gran diversidad en cuanto a población, superficie e ingresos.

El desarrollo del gobierno estatal y local permite la descentralización efectiva de las funciones que transfiera el gobierno central. Entre tales funciones pueden mencionarse la construcción y mantenimiento de infraestructuras y la prestación de algunos servicios públicos, como los acueductos y aseo urbano. Resulta conveniente, también, una progresiva descentralización de los servicios sociales, incluyendo la educación, la salud y la asistencia social, para vincularlos más estrechamente a las necesidades de la comunidad. La descentralización debe ir acompañada de la transferencia financiera y de personal. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que puede presentarse, en este sentido, es la liquidación de las prestaciones sociales del personal de la Administración Central, como condición previa a su traspaso a los estados y municipios. La descentralización o transferencia de funciones entre niveles de gobierno debe ir acompañada de la desconcentración dentro de los organismos del gobierno central. Funciones que deben permanecer centralizadas en una sola organización, como las de defensa y hacienda, y los servicios integrados como los de electricidad y

telecomunicaciones, deben transferir el mayor volumen posible de actividades a los niveles estatal y local.⁴

La descentralización, entonces, disminuirá la carga del gobierno central sin reducir su importancia. Los lineamientos de política seguirán siendo responsabilidad del gobierno nacional, así como la planificación nacional y la elaboración de una normativa común que permita mantener la coherencia de la Administración Pública dentro de la diversidad que impondrán las condiciones propias de cada región. Las oficinas centrales de los ministerios tienen en un Estado descentralizado un papel planificador, normatizador y coordinador, más que ejecutor. Lamentablemente, la descentralización ha resultado en algunos casos en el abandono de las funciones centrales de planificación, como ha ocurrido con la red vial.

Los sistemas de información, informática y telecomunicaciones son herramientas indispensables para asegurar el buen funcionamiento de una Administración Pública desconcentrada, sin que haya pérdida de coherencia. La coordinación de políticas se vería facilitada por la reestructuración del gobierno nacional conformado, actualmente, por un gran número de ministerios que reportan, directamente, al Presidente de la República y, en ciertos casos, al Vicepresidente Ejecutivo. Sin embargo, el elemento

4 ANDUEZA, José Guillermo (1997). *Problemas Jurídico – Institucionales de la Descentralización*. Encuentro: Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad. Ministerio de Estado para la Descentralización Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

clave para el éxito de la descentralización lo constituye la calidad de los funcionarios.

La planificación nacional es un elemento de cohesión y racionalización en un Estado democrático y descentralizado. Esto es, particularmente, cierto cuando el país debe asumir la tarea del desarrollo con una visión de largo plazo. La planificación nacional jugó un importante papel en las décadas de los años cincuenta al setenta (1950 – 1970), para luego perder vigencia. Se debilitó marcadamente en la década de los noventa (1990) y se agravó, de manera notable, desde comienzos del milenio (2000) hasta el presente, cuando la descentralización llevó a la anarquización de las inversiones públicas, a menudo puestas en función de intereses políticos regionales y, no pocas veces, distorsionadas por la corrupción. La planificación centralizada y burocrática, formulada en oficinas aisladas de la realidad cotidiana, ha llevado a numerosos fracasos que la han desprestigiado. Sin embargo, una planificación abierta y participativa, que combine las capacidades técnicas de los expertos con la consulta ciudadana y que no sea excesivamente intervencionista respecto al funcionamiento de los mercados, es un elemento indispensable para la construcción del país.

IV. Una economía para un nuevo tiempo⁵

La economía venezolana viene deslizándose por un nefasto tobogán, aparentemente sin final: la inversión privada estancada; los salarios reales en permanente descenso y la pobreza en indetenible ascenso; el presupuesto público confiscado por la nómina de una burocracia ineficaz y por el pago de la deuda pública. Lamentablemente, la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, no basta para sacarnos de semejante atolladero. Es cierto, sin embargo, que la economía real respondió de manera espectacular al programa de ajustes aplicado entre 1989 y 1992: creció la inversión privada, repuntó la productividad, el salario real experimentó un incremento importante y se crearon cientos de miles de empleos en el sector privado; así como, también, se redujo el desempleo y la incidencia del empleo informal.

Desafortunadamente, el rebote económico se vio abortado, pues al viraje de 1989 le siguió un reviraje político de 1993, que aún permanece desde los años 2000 hasta el presente. Los actores económicos, nacionales y extranjeros, se vieron frustrados y

5 Este aparte se elaboró con base al conversatorio sobre *Perspectivas de la economía venezolana*, sostenido con: PÉREZ MARTÍ, Felipe, economista e historiador, doctor en economía de la Universidad de Chicago, profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y ex Ministro de Planificación y Desarrollo (2001-2002); y BAPTISTA, Asdrúbal, abogado, economista e historiador, doctor honoris causa de las Facultades de Economía de las Universidades de Los Andes y del Zulia, profesor emérito del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y ex Ministro de Estado para la Reforma de la Economía (1994). Caracas, julio, 2018.

se volvieron más cautos y desconfiados; ya no bastaba un programa de ajustes para despertar su entusiasmo y estimular su propensión a invertir. En 1989, los inversionistas pensaron que el cambio de enfoque en la política económica era definitivo y que Venezuela seguiría la tendencia de la apertura del mercado, dominante en América Latina. Actualmente, el país se encuentra inmerso en un trágico círculo vicioso: la situación social se agrava, porque, entre otras, no hay inversión y ésta no ocurre porque la situación social no es propicia... No será fácil romper este nudo gordiano.

IV.1 Un desarrollo equilibrado

El objetivo último del desarrollo económico sostenible es alcanzar una alta calidad de vida para toda la población del país y para las generaciones futuras. Este objetivo trasciende con creces el tema económico y extiende su alcance a los ámbitos social, político y ambiental. En lo social, supone un desarrollo integral del individuo y de la sociedad civil, fundamentado en valores humanistas y religiosos dentro de la pluralidad y la tolerancia. Implica que la persona asuma su responsabilidad ciudadana en el marco de la convivencia y la solidaridad. Conlleva el desarrollo de la asociatividad de las actividades culturales, tanto populares como selectas, y las del deporte. En el ámbito político, supone la libertad personal, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, la participación de los ciudadanos en la vida pública, la responsabilidad individual y el respeto a los demás. En el ám-

bito ambiental, supone la conservación del medio natural y la explotación racional y sostenible de sus recursos para asegurar su disfrute a las generaciones por venir.

El crecimiento económico es la fuente de los recursos que permiten el desarrollo social y político y la conservación ambiental. Los recursos que genera el desarrollo económico pertenecen a empresas, privadas y públicas, corporativas o cooperativas, y a los individuos. Ellos los pueden gastar en bienes y servicios, cerrando el ciclo económico o ahorrarlos, generalmente, con fines de inversión. El Estado suele pechar los ingresos de empresas e individuos para sufragar el gasto público en las actividades que le son propias, como seguridad, defensa, planificación, regulación, educación, salud y asistencia social. También debe asumir aquellas inversiones que los actores privados no están en disposición o capacidad de hacer, tales como obras de infraestructura vial, represas y sistemas de riego, e infraestructura para los servicios de educación y salud.

El sector público llega a manejar hasta cincuenta por ciento (50%) del producto interno bruto en ciertos países europeos como Suecia y Dinamarca, pero apenas alcanza a captar el veinte por ciento (20%) en la mayoría de los países de América Latina, y menos del dieciséis por ciento (16%) en Venezuela. En los Estados Unidos se ubica en treinta por ciento (30%), nivel considerado como moderado y que representa una meta deseable y posible para Latinoamérica. Si bien es cierto que la burocracia ineficaz y clientelar debe ser podada, no es menos cierto que el gasto en educación, salud, regulación, seguridad e infraestructura debe

ser incrementado. La mejora en los servicios sociales y en la Administración Pública requiere personal mejor preparado y mejor remunerado.

El crecimiento del producto interno bruto suele ser el objetivo central de cualquier programa económico. Frecuentemente, se le añade la coletilla de que debe ser un crecimiento sin inflación. Se supone que todos los demás objetivos: inversión, empleo, distribución del ingreso y calidad de vida, derivan de ese crecimiento. Sin embargo, dadas las difíciles condiciones sociales que enfrenta Venezuela, los objetivos económicos más relevantes deben ser aquellos que poseen un mayor contenido social. El principal es la creación de empleo productivo, que debe pasar al primer plano de la política económica. Se debe añadir el aumento sostenido del salario real y el alcanzar una distribución más equitativa del ingreso. El crecimiento económico es el motor que permitirá generar recursos necesarios para la creación de empleo y el incremento del salario real. Dicho crecimiento es impulsado por la inversión pública y privada.

IV.2 Políticas económicas básicas

La creación de empleo productivo depende, en primer término, de la inversión privada. Crear las condiciones adecuadas para atraer la inversión privada, tanto nacional como extranjera, debe ser prioritario dentro de una política económica con contenido social. Para ello se deberán crear las condiciones que permitan la diversificación de la economía, haciendo atractiva la inversión en aquellos sectores en los cuales Venezuela posea ventajas comparativas. La integración latinoamericana permitirá

ampliar el mercado nacional de manera de superar las limitaciones que impone su tamaño relativamente reducido, con un nivel aceptable de protección frente a los competidores extremadamente agresivos, sobre todo los asiáticos.

La dotación de infraestructura y servicios públicos es una de las condiciones para atraer la inversión privada, por lo cual es indispensable reasumir la inversión pública. Por otra parte, es necesario incrementar el gasto en salud, educación y asistencia social. La inflación deberá ser reducida progresivamente, pero dando prioridad a la expansión del aparato productivo. Para ello y para financiar el incremento y el gasto social, se necesita realizar una reforma fiscal, que involucre a los estados y municipios en un proceso de descentralización. Finalmente, para detener la caída del salario real y propiciar su aumento sostenido se requiere implementar políticas que promuevan el incremento de la productividad.

IV.3 Atraer la inversión privada

La inversión privada busca seguridad y rentabilidad. Sólo ella puede crear los empleos productivos que el país necesita. Guy Sorman⁶ ha dicho que la prosperidad y desarrollo económico de los países exitosos se explica por la valoración que le dan a la iniciativa privada, la confianza en su sistema jurídico y una repartición justa de los beneficios entre trabajadores e inversionistas,

6 SORMAN, Guy (2000). *Los factores culturales del desarrollo*. Conferencia pronunciada ante el Congreso Gerencia 2000. Caracas.

que estimula a ambos a poner lo mejor de su esfuerzo. En nuestro país, la iniciativa empresarial ha sido escasamente valorada. Existe una larga tradición de hacer negocios a la sombra del Estado, que cuenta con los favores de los gobernantes y que se remonta a tiempos coloniales, cuando el rey otorgaba todo tipo de privilegios y prebendas. El empresario ha sido visto más como un aprovechador de privilegios que como un creador de riqueza, aunque, sin duda, los ha habido de ambos tipos.

En Venezuela la seguridad de las inversiones ha sido precaria, no sólo por la escasa confianza que inspira la administración de justicia, sino por los vaivenes de la política económica que echan por tierra los planes empresariales mejor elaborados. La distribución de beneficios entre inversionistas y trabajadores ha seguido un modelo reivindicativo de corte sindical que parece presuponer la explotación de éstos por aquéllos. El logro conjunto es un concepto poco menos que desconocido.

Para incrementar la inversión se requiere facilitar la creación de empresas y la ejecución de proyectos de inversión, lo que simplificará los trámites que suelen involucrar a numerosos organismos públicos. Ello debe ir acompañado de un cambio cultural, inducido a partir del sistema educativo y los medios de comunicación, que propugne una nueva valoración de la iniciativa privada. El sector informal es, sin duda, un semillero de emprendedores. El rebusque criollo, tan desdeñado, es expresión del ingenio innato del venezolano, que puede ser canalizado de maneras socialmente constructivas.

La reforma del sistema judicial es necesaria, entre otras cosas, para incrementar la seguridad jurídica de las inversiones. La vía del arbitraje, recogida legalmente en el país, representa una modalidad alterna para la solución de controversias, más rápida, barata y confiable que frente a los tribunales.

Gracias a la apertura petrolera, iniciada en la década de los años noventa (1990), Venezuela captó el dos por ciento (2%) de la inversión extranjera directa mundial entre 1997 y 2005⁷. Los mayores receptores de inversiones extranjeras fueron China y Brasil. Estas inversiones buscan los países que pueden ofrecer las mayores oportunidades, rentabilidad y el menor riesgo.

IV.4 La diversificación de la economía

Es imperativo lograr la diversificación de la economía, si queremos contar con empleos productivos para nuestra fuerza de trabajo. En el 2013, la industria petrolera venezolana anunció un aumento de su producción, estimado en cuatro millones (4MM) de barriles diarios hacia el año 2018, que podía manejarse empleando menos de los ochenta mil (80M) trabajadores que tenía para ese año. Sin embargo, dicho aumento de producción no se concretó y estuvo muy lejos de hacerlo. Por su parte, la producción de acero, aluminio, productos petroquímicos, cemento y otros productos básicos se hacen en plantas automatizadas que generan pocos empleos. Así, los sectores en los que pudieran

7 WORLD BANK (2011). *World Development Report, 2010*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4387> [Consulta: 2022, julio 8]

emplearse un número importante de trabajadores serían el agrícola, el de la construcción, el manufacturero y el de servicios, particularmente los relacionados al comercio y los vinculados al turismo.

En los países desarrollados, el comercio y los servicios son responsables de la mayor proporción del producto y del grueso de los empleos. Entre los sectores de servicios más dinámicos en las economías avanzadas se encuentran los de salud, educación, finanzas, informática, telecomunicaciones, transporte, hotelería y restaurantes. En contraste, la producción de empleo generada por los sectores agrícola, minero y manufacturero, tiende a disminuir como consecuencia de la creciente automatización y robotización. A nivel mundial, la economía del siglo XXI será, principalmente, de servicios. La flexibilidad en el mercado de trabajo facilita la creación de empleos, ya que disminuye el costo de despido en caso que las empresas necesiten reducir su plantilla.⁸

En Venezuela, el desarrollo de la agricultura y el turismo es apenas incipiente y requiere apoyo estratégico por parte del Estado, distinto al proteccionismo y a los subsidios, que pocos beneficios han dejado. Se trata de apoyar iniciativas que faciliten el acceso a la información y al capital de riesgo y que ayuden a reducir los costos de arranque. Los incentivos fiscales, mediante reducción de impuestos en la etapa inicial del proyecto, son una de

8 La flexibilidad en el mercado de trabajo consiste en reducir los costos y obstáculos al despido de los trabajadores por los patronos.

las vías para lograrlo. El aporte del Estado puede consistir en facilitar la capacitación de los nuevos empresarios y de sus trabajadores, reduciendo el costo de salida en caso de fracaso y proveyendo el acceso a servicios calificados de extensión o de consultoría y de información del mercado; asimismo, puede invertir en la infraestructura necesaria, desde carreteras rurales hasta saneamiento y ornato de playas, y en otros sitios de interés turístico. En este sentido, cabe añadir que el Banco de Comercio Exterior (Bancoex), creado en 1997, tiene como principal objeto crear una infraestructura de soporte al mercado internacional, para prestar servicios a los exportadores, utilizando como red de apoyo las agregadurías comerciales de las embajadas.

IV.5 Crecer en productividad

Si suponemos que un país vive de lo que produce, su ingreso per cápita debe aumentar de forma lineal con su productividad laboral.

La forma en que el sector público puede ayudar a las empresas a ser más competitivas es mediante políticas generales que mejoren el desempeño de la economía en conjunto. La dotación de infraestructura de transporte, el mejoramiento de los servicios públicos a través de su privatización y adecuada regulación, la progresión de los servicios de salud y educación para los trabajadores, la regulación y supervisión del sistema financiero, la reforma judicial, el mejoramiento del funcionamiento de la Administración Pública y el establecimiento de una política macroeconómica en apoyo a la producción, promueven la competitividad.

Algunos sectores requieren apoyo mediante la dotación de infraestructura específica, como los sistemas de riego o los muelles turísticos, que puede ser desarrollada en forma conjunta entre el sector público y el privado. El apoyo a la investigación y desarrollo, sobre todo la de carácter básico, es otra de las áreas donde el Estado puede contribuir al mejoramiento de la competitividad.

La productividad y la competitividad son conceptos relacionados, pero no idénticos. La productividad mide la eficiencia de la economía, la cantidad de producto que ésta genera por cada puesto de trabajo. Incrementar la productividad es el camino fundamental para aumentar el salario real. Para lograr una mayor productividad se necesita invertir en bienes de capital, capacitar la fuerza de trabajo y mejorar la organización y la gerencia de las empresas. Al disponer de maquinarias más moderna, el trabajador puede incrementar su producción diaria, pero necesita capacitarse para poderla operar. La productividad de las empresas aumenta cuando se mejoran las formas en que están organizadas y gerenciadas. Al mejorar la productividad de las empresas mejora la productividad del país. El salario real aumenta, se abaratan los productos y se incrementa el nivel de vida.

Para ser competitivo se requiere no solamente producir más, sino producir mejor. Para conquistar los mercados, los productos deben mostrar mejor su calidad y diseño en relación con su precio que la de sus competidores. La productividad se apoya en las técnicas de producción; la competitividad requiere, además, el

mercadeo y financiamiento. Una economía cerrada, como lo fue la soviética, puede incrementar su productividad en volumen sin mejorar su competitividad. En las economías abiertas del mercado globalizado, productividad y competitividad, también llamada productividad-valor, deben ir de la mano. La capacitación de la fuerza de trabajo y, en particular, de los gerentes de las empresas, resulta crucial para mejorarlas.

IV.6 Reasumir la inversión pública

Venezuela poseía una de las mejores infraestructuras de América Latina. Las autopistas, represas, puertos y aeropuertos construidos en las décadas de los cincuenta (1950) a los setenta (1970) han sufrido deterioro, aunque siguen dando soporte a la actividad económica. Pocas obras de envergadura se construyeron en las décadas subsiguientes y hasta el presente. Actualmente, el país enfrenta un déficit en infraestructura de transporte: vial, ferrocarrilera, marítima y aérea. Lo mismo ocurre con la infraestructura para los servicios de salud, educación, asistencia social, cultura, deporte y para la Administración Pública. Los recursos provistos por la política habitacional del Estado para sufragar viviendas de interés social han sido insuficientes para cubrir la oferta. Los servicios públicos todavía en manos del Estado: electricidad, gas, agua y alcantarillado, también han quedado rezagados en la inversión. Las telecomunicaciones, privatizadas en 1991, recibieron masivas inversiones hasta que el Estado las reasumió en los primeros años del 2000, convirtiéndolas en una de las más precarias del continente, hoy día, como consecuencia de la falta de inversión.

Se requiere, asimismo, completar el sistema nacional de autopistas y carreteras, construir nuevos puertos y aeropuertos para el tráfico nacional e internacional, una red ferroviaria moderna, sistemas de metro o de transporte rápido en las principales conurbaciones del país, sistemas de riego y de control de inundaciones, obras de saneamiento y un planificado programa de vivienda y desarrollo urbano, distinto al de la Gran Misión Vivienda Venezuela, con la infraestructura social correspondiente.

Muchas de estas obras pueden generar ingresos por uso y deben ser construidas mediante la modalidad de las concesiones, con lo cual se aligera la carga de inversiones sobre el sector público. Los casos más evidentes son los ferrocarriles, autopistas, puertos y aeropuertos. La infraestructura urbana y social debe ser asumida por el Estado, en el marco de la descentralización. Muchos países financian su construcción con los impuestos prediales. Parte de los beneficios de la revalorización de la propiedad urbana se dedican al desarrollo de las ciudades.

Los servicios públicos en manos del Estado (electricidad, agua, gas y telecomunicaciones, principalmente) deben ser privatizados y sus tarifas ser reguladas a niveles razonables, que permitan financiar la expansión de su infraestructura. La enorme desigualdad en la distribución del ingreso hace necesario tomar provisiones para asegurar la universalidad de los servicios, permitiendo que estén disponibles para los hogares de menores recursos. Tradicionalmente, ello se ha producido mediante los subsidios cruzados y el simple hurto de los servicios. Las tomas

ilegales de agua y electricidad son comunes y, más recientemente, la “clonación” de teléfonos celulares ha tomado el carácter de epidemia. Se requieren modalidades de servicio que permitan satisfacer a menor costo -y sin demagogia- las necesidades de ese segmento de la población, así como de fondos para la inversión social en cada uno de los servicios públicos, alimentados con parte de los ingresos y administrados por las mismas empresas operadoras.

IV.7 Las metas de crecimiento

Venezuela ha perdido, prácticamente, los últimos cuarenta (40) años para consolidar su desarrollo económico. Mucho se puede lograr en las terceras y cuarta décadas del siglo XXI, pero conviene estar conscientes de las limitaciones. Un crecimiento del ocho por ciento (8%) anual es una meta exigente, pero factible. Puede lograrse si se alcanza un nivel de inversión del veinticinco por ciento (25%) anual, como los alcanzados en 1988 y en 1992. Corea del Sur logró niveles de treinta y tres (33%) por ciento por décadas, los cuales Venezuela excedió con frecuencia entre 1950 y 1980. La inversión debe ser realizada de manera eficiente, en un entorno favorable en lo económico y político. Para lograrlo se requieren importantes reformas y considerable inversión pública.

El motor del crecimiento económico radica en el aumento de la productividad. Ésta no sólo requiere inversión eficiente, sino capacitación de la fuerza de trabajo a todos los niveles, desde los operarios hasta los gerentes. Dadas las graves deficiencias de nuestro sistema educativo, las mismas empresas con el apoyo de

instituciones especializadas, deberán llenar esta brecha. La capacitación gerencial reviste particular importancia por su efecto multiplicador.

IV.8 Una economía sana

Una economía sana se caracteriza por la continua y abundante creación de nuevas empresas, que nacen como hongos después de la lluvia. Muchas tienen corta vida, pero una proporción importante resulta exitosa y su vitalidad y crecimiento dinamizan la economía. A diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados, la pequeña y mediana empresa (PYME) ocupa un reducido lugar en la industria manufacturera venezolana. Si bien la PYME es responsable del quince por ciento (15%) del empleo actual, representa apenas el uno por ciento (1%) del valor agregado. La tasa de creación de empresas de manufactura en Venezuela ha sido muy baja a partir de comienzos del año 2000. La PYME sufre, en mayor medida que la gran empresa, las condiciones negativas que impone el entorno sobre su competitividad. La apertura del capital permitirá superar las restricciones, producto del carácter familiar de estas empresas.

El aprovechamiento de nuevas fuentes de información disponibles a escala nacional e internacional, así como la formación de redes y consorcios ayudarán a superar las limitaciones de tamaño y ubicación de las PYME, siempre que cuenten con una gerencia flexible e imaginativa. La llegada de una nueva gerencia mejor preparada a la dirección de las empresas, ofrecerá la posibilidad de una renovación completa, acorde con las nuevas exigencias.

IV.9 La estructura económica

En el siglo XXI, la economía seguirá teniendo, como una de sus bases fundamentales, la explotación de los abundantes recursos naturales que posee el país. Las actividades de manufactura y comercio permitirán una mayor agregación de valor, tanto a los hidrocarburos como a los minerales y los productos agrícolas. También deberá incursionar, en forma selectiva, en la manufactura de bienes de capital, tales como maquinarias y equipos, tanto mecánicos como electrónicos, en particular aquellos que demandan la industria petrolera y petroquímica. Desde el punto de vista del empleo, los servicios y, en particular, el turismo, deben representar un papel descollante, por cuanto las actividades extractivas, agrícolas y manufactureras ofrecerán un número limitado de empleos, en virtud de la creciente automatización. Los servicios de información, educación, salud, financieros y de recreación están entre los sectores de mayor potencial para la creación de empleo. En una economía global abierta, descentralizada e interdependiente, Venezuela deberá importar y exportar tanto productos primarios como manufacturas y servicios.

V. El dilema

En enero de 1934, los Estados Unidos devaluaron el dólar en relación con el patrón oro. A pesar de las advertencias de Alberto Adriani⁹ acerca de las consecuencias que ello tendría para la

9 Ministro de Agricultura (1936) y posteriormente de Hacienda (1936), durante los primeros meses del gobierno del presidente Eleazar López Contreras (1936-1941).

competitividad de las exportaciones agrícolas venezolanas (cacao y café, en particular), el gobierno se negó a devaluar la moneda. La paridad con el dólar pasó de 5,20 a 3,06 bolívares, cuya relativa y proporcional diferencia persistió hasta la primera década del siglo XXI, comenzando a descontextualizarse luego y agravándose hasta el presente.

Venezuela había optado por el rentismo y, como se vio a la larga, por el desempleo. En vano Arturo Uslar Pietri predicó durante décadas la necesidad de desarrollar lo que él llamaba una economía normal, que viviera de su trabajo. Uslar consideraba legítimo el uso del ingreso petrolero para invertir y ampliar la capacidad productiva del país.¹⁰ A partir de 1945, se impone, definitivamente, la tesis de maximizar la renta petrolera y canalizarla hacia el incremento del consumo popular. Se esperaba, tal vez ingenuamente, que el aumento de la demanda estimularía la producción nacional.

Dada la sobrevaluación del bolívar, el resultado principal fue el incremento de las importaciones. Se iniciaba un patrón que consistía en promover el consumo a expensas del empleo. Muchos campesinos, algunos de ellos víctimas del colapso de las exportaciones agrícolas, emigraron para competir por los escasos, pero relativamente bien pagados, empleos que se abrían en la reciente industria petrolera y en el creciente sector público clientelar.

10 BAPTISTA, Asdrúbal y MOMMER, Bernard (1997). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Caracas: Ediciones IESA.

La política de sustitución de importaciones vigentes entre 1959 y 1989 creó la ilusión que se podía conciliar la maximización de la renta petrolera con el desarrollo de la producción y la creación de un empleo estable. Sin embargo, ese modelo comenzó a desmoronarse a partir de 1978, debido tanto a sus contradicciones inherentes como al cambio en el panorama mundial.

En la segunda década del siglo XXI, Venezuela enfrenta de nuevo el dilema que nos atenaza desde el reventón del pozo Zumaque (1914): el mundo nos pide petróleo, que tenemos en abundancia, pero nosotros necesitamos empleos productivos. De que seamos capaces de enfrentar ese dilema, reconciliando los aparentes contrarios, depende no sólo nuestra futura prosperidad, sino también nuestra paz social y convivencia ciudadana.

VI. Reflexiones concluyentes

1. La clave para detener y revertir el deterioro de la economía venezolana está en atraer la inversión privada, nacional e internacional, y reanudar la inversión pública. Con una inversión anual del veinticinco por ciento (25%) del PIB, la economía puede crecer a una tasa del ocho por ciento (8%) anual. El crecimiento de la economía permitirá crear nuevos empleos en el sector formal e incrementar el salario real. La población en situación de pobreza puede reducirse significativamente para el año 2040.
2. Para financiar la inversión pública, el Estado puede acudir a la modalidad de las concesiones para aquellas obras cuyo uso puede cobrarse, como las autopistas y los aeropuertos, así como a la reforma fiscal y al refinanciamiento

de la deuda para aquellas que debe acometer directamente. Venezuela cuenta con suficientes recursos naturales y humanos para servir de base al desarrollo de una economía diversificada, que ofrece múltiples oportunidades de inversión rentable. La diversificación de la economía no significa minimizar la importancia de la explotación de los recursos naturales no renovables (v.g. petróleo, hierro, gas). Por el contrario, significa agregarles valor mediante el desarrollo de los sectores correspondientes, creando ventajas competitivas, y complementarlos con otros basados en recursos renovables, como los del agro y el turismo.

3. La inversión privada requiere seguridad jurídica y expectativas de rentabilidad adecuada, igual o mejor que la ofrecida a inversionistas semejantes en otros países. La seguridad jurídica supone el respeto absoluto del derecho de propiedad y un sistema de justicia confiable. Sin embargo, no basta con atraer a los inversionistas extranjeros o estimular a los empresarios nacionales existentes. Para desarrollar la economía se deberá impulsar el espíritu emprendedor de manera que aumente el número de empresarios. Se debe crear condiciones favorables para que aquellos que operan en el sector informal formalicen sus empresas. Para ello, es necesario inducir a un cambio cultural que haga del empresario un actor social de prestigio y que se reconozca que es el único capaz de generar empleo y riqueza permanentes.

4. Las empresas son los actores fundamentales para el desarrollo económico. Su creación y vigor dependen del espíritu empresarial, y sus posibilidades de éxito en la dura competencia de los mercados, nacionales e internacionales, están en función de sus capacidades tecnológicas y gerenciales y, en particular, de su capacidad de innovación. La investigación científica y el desarrollo tecnológico son, actualmente, la base fundamental de la competitividad de las empresas.
5. La descentralización es el modo más eficaz de acercar el Estado a la población y servir de manera efectiva a dicha sociedad en la consecución de su mayor bienestar, mediante el ejercicio de sus capacidades y la promoción de los valores de excelencia y competitividad, sin exclusión de la cooperación y la solidaridad, en el logro del desarrollo económico del país, conforme lo propugna el artículo 299 de la Constitución venezolana.

Referencias bibliográficas

ANDUEZA, José Guillermo (2017). *Conversatorio sobre La intervención del Estado en la economía venezolana*. Caracas, junio, 2017.

_____ (1997). *Problemas Jurídico – Institucionales de la Descentralización*. Encuentro: Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad. Ministerio de Estado para la Descentralización. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

BAPTISTA, Asdrúbal y MOMMER, Bernard (1997). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Caracas: Ediciones IESA.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.

PÉREZ MARTÍ, Felipe y BAPTISTA, Asdrúbal (2018). *Conversatorio sobre Perspectivas de la economía venezolana*. Caracas, julio, 2018.

SORMAN, Guy (2000). *Los factores culturales del desarrollo*. Conferencia pronunciada ante el Congreso Gerencia 2000. Caracas.

WORLD BANK (2011). *World Development Report, 2010*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4387> [Consulta: 2023, noviembre 28]



Universidad
Monteávila

www.uma.edu.ve