

44



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela

Mikel de la Fuente Lavín
Roberto Viciano Pastor
Rubén Martínez Dalmau
Alberto Montero Soler
Josep Manel Busqueta Franco
Rodolfo Magallanes



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANWIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO · EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela

Mikel de la Fuente Lavín
Roberto Viciano Pastor
Rubén Martínez Dalmau
Alberto Montero Soler
Josep Manel Busqueta Franco
Rodolfo Magallanes

Esta publicación forma parte del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC-SECI y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU, para el desarrollo de líneas de trabajo tendentes a la mejora de la posición doctrinal de la cooperación española, 2007/2008, y es parte de los resultados de los Seminarios de Investigación llevados a cabo por el Instituto HEGOA,



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea

Avenida Lehendakari Aguirre, 83

48015 BILBAO

Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33

01006 VITORIA-GASTEIZ

Tfno. • fax: 945 01 42 87

hegoagasteiz@ehu.es

Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local
en América Latina: El caso de Venezuela

Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau,
Alberto Montero Soler, Josep Manuel Busqueta, Rodolfo Magallanes

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 44

Marzo 2008

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Colabora: Centro de Estudios Políticos y Sociales - CEPS



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela

Presentación	5
<i>Mikel de La Fuente Lavín. Universidad del País Vasco UPV/EHU</i>	
Un análisis de la propuesta de reforma constitucional de Venezuela en 2007	7
<i>Roberto Viciano, Rubén Martínez Dalmau. Universidad de Valencia/CEPS</i>	
Economía política y política en Venezuela bajo el gobierno de Chávez	15
<i>Alberto Montero Soler. Universidad de Málaga</i>	
Venezuela rumbo al socialismo. La utilización solidaria e internacionalista de los recursos petroleros	25
<i>Josep Manel Busqueta Franco. Seminario de Economía Crítica "Taifa"</i>	
Política y equidad social en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2006)	37
<i>Rodolfo Magallanes. Universidad Central de Venezuela</i>	

Presentación

Mikel de la Fuente Lavín
Coordinador del Seminario

Los trabajos que se recogen en esta publicación fueron presentados en el Seminario de debate sobre *Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina: el caso de Venezuela*, que organizado por el Instituto Universitario Hegoa, de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS), tuvo lugar el 24 de octubre de 2007 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UPV/EHU en Bilbao.

Este es el primer seminario, de los programados dentro de las cinco líneas de investigación que se desarrollan, gracias al apoyo del segundo Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC y la UPV/EHU 2007/08.

La motivación del seminario y de la publicación se ha debido al interés que ha despertado, especialmente en América Latina pero también en otras partes del mundo, la utilización por el gobierno encabezado por el Presidente Chávez de los ingresos derivados de la renta petrolera para la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población venezolana, sobre todo de sus sectores más pobres, así como de la extensión de la democracia participativa en amplios campos de la vida social. Esta política contrasta con la practicada en otras épocas, en las que de esa renta se beneficiaban exclusivamente las clases dominantes y las multinacionales petroleras. Las repetidas y amplias victorias electorales de Chávez sólo pueden explicarse por una política que ha contribuido a una mejora importante del bienestar de la mayoría.

Los trabajos que publicamos permiten comprender la envergadura interna e internacional que permite la utilización solidaria e internacionalista de los recursos petroleros (Busqueta Franco), un balance de las políticas económicas desarrolladas por los sucesivos gobiernos de Hugo Chávez desde 1998 (Montero Soler) y una detallada apreciación del impacto de las políticas sociales en la reducción de la desigualdad social (Magallanes). El análisis (de Viciano Pastor y Dalmau) sobre la propuesta de la reforma constitucional apunta críticas políticas y técnicas sobre el texto. La derrota de esta propuesta en el referéndum de 2 de diciembre de 2007 de alguna manera atestigua las debilidades de la propuesta y, sobre todo, de algunas inconsistencias de la política gubernamental y de la limitada eficacia de la administración pública. La inversión de este revés requiere que la democracia participativa se extienda a todos los aspectos de la vida social, se coordine de forma que consiga que la satisfacción de las necesidades populares defina las prioridades presupuestarias en todos los niveles (comunales, regionales y a escala nacional) y que se profundicen los derechos democráticos, principalmente los que afectan a los trabajadores y trabajadoras en las empresas.

Estamos convencidos que esta publicación contribuirá eficazmente al conocimiento y debate de la experiencia de la política económica y social venezolana.

Un análisis sobre la propuesta de reforma constitucional de Venezuela en 2007

Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau.
Universitat de Valencia. Fundació CEPS

Una propuesta, varias reformas

El 15 de agosto de 2007, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, presentó oficialmente ante la Asamblea Nacional –única cámara del parlamento venezolano– su proyecto de reforma constitucional. Mucho se había especulado al respecto durante los meses precedentes. Se sabía que el Presidente, tras ocho meses de estudio previo de una Comisión especialmente designada por él, había completado una propuesta de indudables tintes personales. La propuesta del Presidente Chávez alcanzaba a treinta y tres artículos, unos de ellos accesorios, pero varios, como el que plantea la posibilidad de reelección continua del Presidente de la República, o el que define a la forma de gobierno como «socialista», resultaban, en principio, contradictorios con el concepto de democracia participativa presente en la Constitución bolivariana de 1999.

El 2 de noviembre de 2007 la Asamblea Nacional entregaba al Consejo Nacional Electoral (CNE), órgano técnico responsable de las elecciones, la propuesta de reforma constitucional, sustancialmente modificada, en coordinación con el Presidente de la República. A los artículos presentados por el Presidente, que fueron, en algunos casos, levemente modificados por la Asamblea, se les añadió una reforma aún más extensa: treinta y seis artículos más. El referendo popular que debía

de aprobar o rechazar la reforma constitucional tuvo lugar exactamente un mes después.

Los sesenta y nueve artículos que conformaban la propuesta se votaría, por lo tanto, como dos reformas diferentes. En principio, y este resultado no estuvo tan lejos de ocurrir como pudiera parecer, el «sí» podría haber vencido en uno de los bloques, y el «no» en el bloque alterno. Pero lo cierto es que, aunque formalmente se decidía sobre dos reformas, frente al electorado sólo existía una propuesta: la del gobierno bolivariano, encabezado por el Presidente Hugo Chávez, a favor del «sí», y la de la oposición, defensora del «no».

De esta manera, el domingo 2 de diciembre de 2007 el pueblo venezolano fue convocado a las urnas para decidir la aprobación o el rechazo de la reforma constitucional que planteó la mayoría del bloque de fuerzas políticas que apoyan al Presidente Chávez. El 50,7% de los votos en el bloque «presidencial» de la propuesta de reforma, y el 51,05% en el bloque «parlamentario», se manifestaron en contra de la reforma, mientras que el 49,29% y el 48,94%, respectivamente, votaron a favor de la reforma. Aunque en esta ocasión la ventaja ha sido ligeramente mayor para los contrarios al gobierno bolivariano, la realidad de los números es determinante: como ha ocurrido desde las primeras elecciones que ganó Hugo

Chávez, nueve años atrás, el pueblo venezolano volvió a seccionarse en dos posiciones, que parecieran irreconciliables si no fuera porque quienes conocen bien el país saben de su enorme capacidad para transitar de la más alta crispación al más cariñoso trato.

En esta ocasión, sin embargo, se produjo una novedad que no se ha dado en las nueve ocasiones anteriores: una parte significativa del «chavismo» no se alineó con su máximo dirigente. Los resultados se preveían a la luz de los acontecimientos: el partido socialdemócrata PODEMOS, diversos académicos de izquierda y los sectores vinculados al trotskismo y a la izquierda radical, aliados desde el principio al proyecto de cambio liderado por Hugo Chávez, se posicionaron en contra de la reforma constitucional. Y también lo hicieron personas que apoyaron el proceso de diferentes maneras, entre ellas el general Baduel, compañero de Chávez en el ejército y uno de los principales oficiales que organizaron la resistencia militar frente a aquel golpe de Estado que promovió la derecha venezolana e internacional en 2002 contra Chávez, y que instauró brevemente una dictadura encabezada por el Presidente de la patronal venezolana, Pedro Carmona. Los motivos eran diferentes: unos desde la confluencia en el objetivo de generar un modelo socialista; Baduel, desde el rechazo al proyecto socialista. Pero el objetivo era común: impedir la propuesta de reforma de la Constitución bolivariana de 1999.

Después de conocer los resultados, es más atinado si cabe intentar entender por qué fracasó la propuesta de reforma en Venezuela y cuáles pueden ser las consecuencias.

¿Era necesaria esta reforma constitucional?

Un hecho sustancial que no puede ser dejado de lado en este análisis es que, para muchos de los partidarios del proceso bolivariano, esta reforma constitucional no era necesaria, al menos en estos términos. Y ello por varias razones.

En primer lugar, porque se podía haber avanzado aún mucho más en el diseño del nuevo Estado por la vía legal y reglamentaria sin necesidad, de momento, de cambiar el texto constitucional. El propio Presidente lo afirmó en algún momento, e incluso una parte de la oposición, que estaba de acuerdo con algunas facetas de la reforma, conminó –una vez consiguieron el éxito del «no»– a que lo que ésta incorporaba de positivo fuera aplicado por el gobierno bolivariano.

En segundo lugar, porque para una gran cantidad de venezolanos y venezolanas el proceso bolivariano aún tiene muchas

cuestiones que resolver de su gestión cotidiana del poder. Los problemas que acucian al país no son, desde luego, atípicos. Las últimas encuestas son claras: la inseguridad ciudadana, la inflación, el desempleo, la corrupción y el peligro de una fractura definitiva en el pueblo son las cuestiones que preocupan a las venezolanas y los venezolanos, y que deberían preocupar aún más a los poderes públicos antes que otras cuestiones quizás más pomposas, pero desde luego secundarias.

En tercer lugar, porque aún no está bien definido qué se entiende por socialismo del siglo XXI y cuáles son sus aplicaciones políticas y económico-sociales concretas y en detalle. Por otro lado, la generación del socialismo no puede hacerse por decreto, ni siquiera por reforma constitucional. Hace falta una conciencia social que soporte el proceso y lo asuma conscientemente. Parece claro que en una sociedad como la venezolana, formada durante decenios en el más puro individualismo, ese supuesto no existe aún. Seguramente fue un error intentar incorporar el término en la reforma, más aún sin establecer realmente las bases para que el socialismo se hiciera efectivo.

En cuarto lugar, porque para afrontar una transformación social profunda en sentido socialista debe contarse con un Estado fuerte y que funcione adecuadamente, cosa que, como es obvio, no ocurre en Venezuela. El Estado sigue estando apartado de muchos procesos sociales, y simplemente no existe en los ámbitos marginados del país. Por lo tanto, era una propuesta que, incluso en su indefinición, difícilmente podría haberse llevado adelante con éxito

A lo que cabe añadir la excesiva complicación del proyecto, que abarcaba cuestiones formales muchas de ellas sin trascendencia real en la construcción de un nuevo modelo de Estado. Si, como parece ser que se planteaba en un principio, la cuestión políticamente urgente era que, ante la necesidad de una dirección carismática del proceso, se autorizara constitucionalmente la posibilidad de que Hugo Chávez pudiera presentarse a la Presidencia de la República tantas veces como lo considerara oportuno, siempre que el pueblo venezolano libremente así lo decidiera, debería de haberse planteado esa exclusiva cuestión que, como indican todas las encuestas electorales, contaba con un amplio apoyo popular

Y sobre todo, una vez tomada la decisión de llevar adelante un proceso de reforma, se entendía que debía ser para profundizar en los grandes principios de la Constitución de 1999: más democracia, más controles sobre el poder, mayor profundización de los derechos y las libertades, más control de las disfunciones del mercado y más medidas de generación de una nueva economía autónoma del monocultivo petrolero. Seguramente

muchas de las propuestas incorporaban elementos en este sentido, pero lo cierto es que indudablemente, mucha gente no percibió que la reforma favoreciera estos ejes.

¿Reforma Constitucional o Asamblea Nacional Constituyente?

Con independencia de todo lo dicho hasta ahora con carácter previo, y asumiendo que la decisión política de la dirección del proceso bolivariano era la de proceder a una amplia reforma, nos encontramos con la segunda cuestión: ¿se propuso la utilización de la vía constitucional adecuada?

Si partimos de que el poder constituyente sólo puede ser ejercido por su titular, el pueblo, cualquier cambio en el texto constitucional debe ser autorizado por el poder constituyente. Este es el caso de la propuesta de reforma constitucional en Venezuela; el buen criterio de los constituyentes venezolanos de 1999 eliminó el supuesto poder constituyente constituido o poder de reforma constitucional ejercido por el poder constituido, y ni una coma ni un punto de la Constitución pueden ser cambiados sin el consentimiento del pueblo, en ejercicio genuino del poder constituyente. Por tanto, en Venezuela es indudable que una reforma constitucional sólo puede culminar con éxito cuando el pueblo así lo desee.

Sin embargo, el problema reside en el procedimiento que debería haberse empleado para llevar adelante una modificación de la Constitución de las dimensiones en extensión y contenidos de la propuesta. Reformas de gran calado, como la propia Constitución de 1999 indica –artículo 347 en relación con el 342–, deberían debatirse no en el seno de los poderes constituidos, sino de una Asamblea Nacional Constituyente. El artículo 342 es taxativo cuando establece que la reforma constitucional “tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional” mientras que la Asamblea Nacional Constituyente queda reservada para los supuestos excluidos o la redacción de una nueva Constitución.

Para cualquier lector de la propuesta de reforma, resulta evidente que un cambio que propone modificar 69 artículos de la Constitución vigente, y que lo hace para construir, donde antes se hablaba de una Democracia Participativa, una Democracia Socialista (artículo 158); o que habla de Estado Socialista (artículo 318) donde antes sólo se hacía referencia al Estado Democrático y Social de Derecho; o que prevé que el Ejecutivo Nacional pueda regular la transición al modelo de Economía Socialista (artículo 300 y disposición transitoria

novena), es de suficiente envergadura para ser debatido con amplitud en el seno más democrático donde pueda acontecer este debate: una Asamblea Constituyente.

Si esas definiciones no bastaran para entender que estamos ante una modificación de los principios fundamentales del texto constitucional, la reforma afronta la modificación del artículo 16 de la vigente Constitución para la generación de nuevas estructuras territoriales antes inexistentes, como regiones marítimas, municipios federales, distritos funcionales, ciudades comunales, etc.; reformula el contenido constitucional de diversos derechos políticos y sociales, entre ellos el de propiedad (artículo 115); se elimina un órgano de relieve constitucional como el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) el cual, por cierto, nunca fue activado a pesar del mandato de la Constitución; se transforma la naturaleza del Banco Central de Venezuela (artículo 318); o se redefine y se reorganiza la Fuerza Armada Nacional (artículo 328).

El hecho de que se mencionen estos temas no debe entenderse como un desacuerdo con la necesidad de reformar la Constitución para modificarlos, sino como la demostración de una obviada: son modificaciones del ordenamiento constitucional venezolano que no deberían llevarse adelante por la vía de la simple reforma constitucional, sino por la más democrática de una Asamblea Nacional Constituyente. Por qué no se ha realizado así, sólo los proponentes de la reforma lo pueden conocer. Pero desde la perspectiva jurídico-constitucional no cabe duda alguna.

Dicho esto, tampoco parece de recibo la cínica posición de una parte de la oposición, de la derecha venezolana, y un importante sector de la opinión publicada, que se rasgan las vestiduras porque se utilice una vía que permite opinar a los venezolanos y venezolanas sobre la modificación de su texto constitucional. Cabe recordar que la Constitución de 1961 se elaboró por medio de un cerrado pacto de elites, sin participación alguna de los ciudadanos, y que la propuesta presentada por el Presidente Chávez fue histórica por ser la primera vez que el pueblo venezolano tiene la oportunidad de votar una reforma constitucional. No podemos olvidar, además, que la derecha, venezolana e internacional, aplaudió con entusiasmo la derogación de la vigente Constitución de 1999 durante el “carmonazo”.

Tampoco en otros ámbitos geográficos podemos estar muy contentos de la legitimidad de nuestros procesos constituyentes. Qué decir de la patética *inteligentzia* española, que ni se inmutó cuando se hurtó a la ciudadanía la elección de una Asamblea Constituyente que rompiera con el franquismo, y entregó dicha función, de facto, al legislativo ordinario; o el

hecho de que en España sea posible modificar importantes partes del texto constitucional –como ocurrió con el artículo 13, aprobado con nocturnidad por las Cortes Generales– sin pedir la opinión de la ciudadanía.

¿Presidente vitalicio en un país sin propiedad privada?

Sobre el contenido de la reforma constitucional se vertieron ríos de tinta, aunque no todos parecen haber consultado el texto propuesto. Como ocurre en estos casos, se produjo una catarata de lugares comunes e incorrecciones que, a fuerza de ser repetidas, calaron en una buena parte de la opinión pública en la que la agresividad de los medios de comunicación buscaba acabar con cualquier postura de cuestionamiento hacia las verdades mediáticas.

El eje central de la crítica, tanto a nivel interno como internacional, ha insistido en que, supuestamente, la reforma constitucional establecía la perpetuación en el poder del Presidente Chávez, por una parte, y por otra en que se abolía la propiedad privada. Ninguna de las dos cosas es cierta.

La redacción propuesta para el artículo 230, contenida en la reforma, establecía que “el período presidencial es de siete años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”. Nada más. Es decir, que, con independencia de que el período de siete años pueda parecer excesivo –y en constitucionalismo comparado no existen muchos casos similares–, lo cierto es que el proyecto no buscaba nombrar Presidente vitalicio a Chávez. Simplemente, de haber tenido éxito la propuesta, se adoptaba un criterio, el de la posibilidad de reelección, ajeno al sistema presidencialista de origen norteamericano, pero consustancial al parlamentarismo europeo: que el jefe del Ejecutivo puede ser elegido tantas veces como lo quiera la ciudadanía ejerciendo su derecho al libre sufragio. No hace falta recordar, en el caso español, que Felipe González fue reelegido en tres ocasiones, y que lo intentó una cuarta aunque las circunstancias se lo impidieron. Por no hablar en otros ámbitos políticos de los ejemplos, sin salir de nuestro país, de Manuel Chaves (dieciocho años gobernando Andalucía) o Jordi Pujol (diecinueve años al mando del Ejecutivo catalán).

Es cierto, se dice, que en los sistemas parlamentarios existe la posibilidad de que el parlamento censure al Ejecutivo y, por lo tanto, caiga el Gobierno. Pero también lo es, en primer lugar, que la moción de censura sólo se produce en momentos de particular inestabilidad política, o cuando las elecciones no han

propiciado una mayoría suficiente de apoyo al Ejecutivo –aunque lo lógico sería, en ese caso, que no se pudiera formar gobierno más que se le censure–. En los sistemas presidencialistas, como el venezolano, no está prevista la censura al Presidente de la República (sí a los ministros), por su calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una misma persona; pero la Constitución venezolana fue la primera en el mundo en prever la revocación del mandato, mucho más democrática que la moción de censura, donde los ciudadanos pueden, de forma directa, decidir si el Presidente permanece o no en el poder (como ocurrió el 15 de agosto de 2004 en ese mismo país).

Por otro lado, es cierto que la propuesta cuestionaba la previsión anterior sobre la propiedad. La redacción propuesta para el artículo 115 de la Constitución de 1999, que sólo se refiere a la propiedad privada, ampliaba el reconocimiento a otras formas de propiedad pública, social, colectiva o mixta. Pero mantenía la vigencia del derecho de propiedad privada, que era definida como aquella que “pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición y las limitaciones y restricciones que establece la ley (...) con fines de utilidad pública o de interés general”. Es decir, una redacción similar a la que podemos encontrar en la mayor parte de las constituciones europeas de postguerra. Por cierto, se trata de una regulación que poco tiene que ver con el socialismo clásico, puesto que el proyecto establece que la expropiación de bienes, además de producirse tras el pago de justa indemnización, únicamente podrá formalizarse mediante sentencia firme. ¡Ya quisieran los propietarios de muchos países europeos contar con una regulación similar que limitara la capacidad de expropiación de sus bienes por el Estado!

Por tanto, es fácil percatarse cómo una parte del debate ha estado basado en falsedades, mentiras repetidas hasta la saciedad, y una escandalosa manipulación de la derecha mediática, a la que se ha dejado arrastrar una buena parte de la izquierda europea. Además, posiblemente, de una falta de información y de debate público propiciados por el escaso tiempo habido, esto es, las *urgencias* gubernamentales en aprobar la reforma.

Una propuesta que era mejorable

Pero, por otro lado, el hecho de que se haya incurrido en falsedades no significa que la propuesta sea la mejor que haya podido realizarse. Y, desde un sentido de avance progresista en un proceso de cambio, seguramente no lo es.

Dejando de lado la deficiente redacción técnico-jurídica de la que adolecen no pocos artículos del proyecto de reforma (por ejemplo, cuando se prohíben los monopolios sin especificar que se trata de los privados, lo que es contradictorio con la posterior reserva al Estado de determinados sectores económicos, obviamente en régimen de monopolio –artículo 113–), o algunas erróneas concepciones de determinadas instituciones jurídicas (se establece el refrendo del Vicepresidente Primero de la República para la mayoría de los actos del Presidente, que es a quien se atribuye directamente por el pueblo la función ejecutiva, trasladando una institución que tiene su lógica en la mayor parte de los sistemas parlamentarios, donde los Jefes de Estado no cuentan con poderes ejecutivos), los motivos para desconfiar en que la reforma sea la más conveniente están, desde luego, en el fondo de la propuesta.

Para ser honestos, en el proyecto aparecen aspectos que mejoran sustancialmente las previsiones de la Constitución de 1999, pero también otras muchas que significan un evidente retroceso. Lo primero tiene explicación: las condiciones con que nació el texto constitucional no eran lo suficientemente maduras y, seguramente, ni siquiera posibilitaban un cambio más profundo del que tuvo lugar. Por ello, la profundización en el proceso necesita del cambio constitucional. Ahora bien, ¿apuntaban realmente las modificaciones de la propuesta de reforma constitucional a un cambio adecuado en el proceso venezolano?

Es innegable, por ejemplo, que se querían mejorar claramente previsiones como la del artículo 21, que desarrollaba el principio de igualdad, la reducción de la mayoría de edad a los 16 años –una apuesta por la juventud– y la concesión a los extranjeros del derecho al voto, no sólo en las elecciones municipales, como en la actualidad, sino también en las regionales (artículo 64); el reforzamiento de los mecanismos de fiscalización de la financiación de los partidos y las campañas electorales (artículo 67); los derechos laborales, a la Seguridad Social o la reducción de jornada laboral a 36 horas semanales (arts. 87 y 90); el derecho de educación para todos (art. 103); o el fortalecimiento de la autonomía universitaria (artículo 109). También resultaba positiva la regulación de los principios de la política exterior del Estado, encaminados a la “no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales y el respeto a los derechos humanos y la solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la Humanidad” (artículo 152); así como la incorporación de una cláusula constitucional que permitiera la generación de mecanismos de integración latinoamericanos,

incluida una Confederación (artículo 153).

También debían considerarse positivas previsiones como la del reforzamiento del control sobre el gasto público, con la creación de las contralorías estatales y municipales (artículos 163 y 176); los principios de funcionamiento del régimen económico y social, basado en criterios de intervención estatal “para garantizar el desarrollo armónico de la economía nacional” (artículo 299); la calificación como actividades reservadas al Estado de la explotación, transporte y almacenamiento de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos (artículo 302); la prohibición de privatizar las empresas estatales que desarrollen actividades reservadas al Estado (artículo 303); y la defensa de la producción agroecológica, que garantice la soberanía alimentaria de Venezuela (artículo 305), prohibiendo el latifundio por ser contrario al interés social (artículo 307). Aunque algunas de estas situaciones ya estaban planteadas en la redacción vigente, seguramente en varias de estas modificaciones debieron depositarse las verdaderas inquietudes de los poderes económicos transnacionales, así como sus correas de transmisión políticas, gubernamentales y mediáticas.

Pero junto con todo esto, como ya se ha hecho mención, determinadas previsiones del proyecto eran innecesariamente complicadas y, en algunos casos, perjudiciales. Resulta incomprensible, por ejemplo, la regulación que se proponía de la estructura territorial del poder público, generando múltiples niveles de decisión (artículos 16 y 18), a los que antes se ha hecho referencia, que podían generar más ineficiencia en la gestión de la cosa pública y que, probablemente, encubrían una ausencia de reflexión sobre una reforma a fondo de un modelo nominal de Estado federal inexistente. Si, como parece ser, el federalismo no es útil para un país como Venezuela, simplemente habría que plantearse la sustitución del modelo y la aplicación de otro diferente, más acorde con la realidad venezolana.

Otro ejemplo de la poco acertada redacción de la reforma se encontraba en la generación de un nuevo poder público (junto al Nacional, Estatal o Municipal) que se denominaba Poder Popular (artículo 136), que apuntaba hacia la absurda idea de que éste sea un poder más del Estado, en lugar del fundamento del mismo y del conjunto de los poderes públicos. Tampoco era muy lúcida la diferenciación entre diferentes tipos de propiedad (artículo 115), lo que volvía a conducirnos a la sospecha de una reforma constitucional precipitada y poco reflexionada. Son errores de concepto que, desde luego, merecían una reflexión más profunda.

Más peligroso era el retroceso que se experimentaba en el concepto de democracia participativa, verdadero sustento del proceso de cambio en Venezuela desde 1998. En ese sentido, el proyecto aumentaba sistemáticamente todos los porcentajes de firmas necesarios para promover un mecanismo de participación popular, en algunos casos haciéndolos impracticables pues se exigía, por ejemplo, la firma del treinta por ciento de los electores de la circunscripción para activar el referendo revocatorio de cargos públicos (artículo 72), el abrogatorio de leyes y decretos con valor de ley (art. 74) o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348).

Más perniciosa si cabe parecía la constitucionalización de las “misiones” (artículo 141). Las misiones son necesarias para evitar burocracias anquilosadas que obstaculizan la implementación de políticas sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. Pero su carácter debe ser temporal, hasta que se produzca una reforma de la Administración Pública. El reconocimiento de las “misiones” como formas estables de gestión suponía, en la práctica, la asunción implícita de la incapacidad del gobierno de llevar adelante una adecuada reforma del Estado y, por otro lado, se traducían en la consolidación de un mecanismo donde los sistemas de control presupuestario se debilitan, permitiendo por tanto la proliferación de la corrupción.

Por otro lado, únicamente desde la experiencia concreta venezolana puede verse como positivo el vaciamiento competencial de los Estados, transfiriéndose competencias al Estado central o hacia los municipios y comunidades (artículos 156 y 164). Pero resultaba inadecuado que esa centralización acabara reforzando la concentración de poderes en manos del Presidente de la República, tal como establecía la propuesta (artículo 236).

Tampoco parecía particularmente útil la creación de un Consejo Nacional de Gobierno, encargado de coordinar la acción entre el Gobierno nacional, los gobiernos estatales y los municipios y órganos del Poder Popular (artículo 185), puesto que ya el Consejo Federal de Gobierno, de funciones similares y eliminado en el proyecto, nunca se activó. Pese a que el Consejo de Estado tampoco fue nombrado nunca, el proyecto alteraba su composición y lo convertía simplemente en un órgano de consulta del Presidente con los demás Presidentes de los órganos del Poder Público Nacional (artículo 252).

No resultaban además muy acertados los mecanismos de selección y elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (264), del Consejo Nacional Electoral (artículo 295),

del Fiscal General, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo (artículo 279). En todos estos casos, aunque aparentemente se contemplaban mecanismos de participación social, las entidades que debían componer los respectivos Comités de Postulaciones eran elegidos por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, la misma que finalmente elige a dichos funcionarios. Y no parecía muy garantista establecer que dichos funcionarios pudieran ser removidos, en caso de faltas graves, por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional (artículos 265, 279 y 296), sin que se determinara constitucionalmente qué se entendía por falta grave. El mecanismo podía dar lugar a una discrecionalidad por parte del Parlamento que no siempre sería positiva.

Se había desaprovechado la reforma para crear un verdadero Tribunal Constitucional, encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución por el resto de los poderes del Estado, y esas funciones continuarían en manos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a medio camino entre un sistema de control difuso y de control concentrado de la constitucionalidad.

Aunque era deseable una disminución de la autonomía de los Bancos Centrales, la reforma planteaba que el Banco Central de Venezuela sólo se ocupara de la ejecución de la política monetaria y cambiaria, eliminándose los mecanismos anteriores de coordinación del Banco con el Ejecutivo Nacional para la determinación de dichas políticas, y se incorporaba un ámbito de decisión más directo del Ejecutivo, que alcanzaba a la administración de las reservas internacionales (artículo 321), sin abandonar como objetivos “evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios” (artículo 320). Modificación que no contaba con resultado positivo comprobable.

Por último, la redacción propuesta para el artículo 338 eliminaba las limitaciones temporales para los estados de excepción (con la reforma “durarán mientras se mantengan las causas que los motivaron”) y modificaba los derechos fundamentales que no podían ser restringidos o suspendidos durante el periodo de excepción. Además de apartar del listado el derecho de la información, se sustituía la genérica mención aún vigente del derecho al debido proceso por la exclusiva prohibición de que fuera suspendido o restringido “el derecho a la defensa, a ser juzgado o juzgada por sus jueces naturales y a no ser condenado o condenada a penas que excedan los treinta años” (artículo 337), dejando fuera de la exclusión otros contenidos del derecho al debido proceso.

En conclusión

Aunque es difícil hacer un balance objetivo que apueste o no por apoyar el proceso de reforma constitucional, lo cierto es que la mayoría de la ciudadanía ha preferido no escudar la reforma; y entre las personas que han votado en sentido negativo, o que se han abstenido, no cabe ninguna duda que hay muchas que siguen apoyando al gobierno bolivariano. Las razones de esta actitud son varias.

Por una parte, la propuesta era mejorable técnicamente y de fondo. Incorporaba elementos extremadamente complejos, e impropios de un cambio de avanzada. Y ya que se da por supuesta la apropiación por el pueblo de la Constitución –como ocurrió con el texto de 1999– debía haberse procurado la mayor claridad posible, sin que fuera en detrimento de la calidad jurídica. Esfuerzo que, claramente, no se realizó.

Además, era un proyecto que no cumplía con las expectativas de profundización del cambio del modelo económico y social. Aparecían muchos conceptos que, al menos en la propuesta de reforma, no estaban suficientemente concretados. No avanzó en las garantías de los derechos económicos y sociales, ni en los mecanismos concretos de transformación del modelo de producción.

Por otra parte, el proyecto no sólo no profundizaba en la democracia participativa, sino que endurecía varias condiciones para su aplicación. Grave error, especialmente cuando la diferencia entre el proceso de cambio venezolano y otros procesos sociales ha sido justo ésa: la legitimidad que proporciona la participación. Se pudo haber apelado, y no se hizo, al mecanismo adecuado para la realización de los cambios: la Asamblea Constituyente.

Todo ello no significa que fuera un proyecto totalitario, propio de una dictadura, ni contrario a los principios y valores de la democracia, como ha querido ser vendido por la derecha venezolana e internacional y el sistema mediático. Simplemente, era un proyecto de reforma inadecuado para el momento histórico en que se daba. Muchas alforjas para un tramo tan corto, cuando se necesitarán muchas más para cruzar el verdadero desierto.

Una parte sustancial de los votantes de Chávez siguen pensando que en lugar de hacer política de grandes gestos hay que hacer política de grandes resultados sustentables. Es decir, conseguir que los grandes avances sociales y políticos que se han dado en Venezuela se consoliden y tengan un funcionamiento estable. Para ello urge llevar a cabo, sin prisa pero sin pausa, un gran proceso de reforma de las administraciones

públicas, disminuyendo la alta rotación del personal al servicio de la función pública, que permita garantizar la eficiencia a la administración; debe reforzarse el componente de pluralidad dentro del proceso político, y las divergencias en lo táctico y en las soluciones concretas deben entenderse como una riqueza y no como una debilidad; es necesario reflexionar en detalle sobre qué Estado se desea como resultado final del proceso bolivariano y planificar que, en el momento políticamente adecuado, se realice una Asamblea Nacional Constituyente que establezca jurídicamente los fundamentos de ese nuevo modelo de Estado ya definido previamente; y cabe priorizar la consolidación de una economía no dependiente del petróleo, cuestión esta que, si bien se ha intentado, no se ha conseguido precisamente por la inexistencia de una administración pública que asigne racional y planificadamente los recursos.

Es ahora cuando se está en disposición de definir cuál va a ser el rumbo final del proceso de cambio político-social en Venezuela. De lo que ahora se haga dependerá que mucha gente, dentro y fuera de Venezuela, se mantenga unida e identificada con el mismo o, por el contrario, que entienda que se ha tratado de una nueva oportunidad perdida por la izquierda emancipadora, democrática y socialista.

Economía política y política económica en Venezuela bajo el gobierno de Chávez

Alberto Montero Soler.
Universidad de Málaga

1. Introducción

El análisis de las políticas económicas desarrolladas por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela desde 1998 hasta el momento creemos que necesita de una serie de consideraciones previas que familiaricen al lector con las complejidades y contradicciones existentes en una economía, como es la venezolana, que presenta una profunda dependencia de los ingresos derivados del petróleo.

Esas consideraciones permitirán poner de manifiesto la centralidad de los conflictos distributivos planteados en torno a las rentas del petróleo tanto entre los diversos agentes nacionales como entre éstos y los actores internacionales y, lo que es más relevante, la influencia que esos conflictos han ejercido sobre la senda experimentada por la política económica del gobierno de Chávez a lo largo de este período.

A partir de ahí, entendemos que la comprensión de cuál ha sido la senda por la que han transitado la economía y la política económica venezolanas resultará más fluida y se percibirá con mayor facilidad que, en este caso, la realidad económica y las medidas de intervención sobre la misma han estado decisivamente marcadas por una fuerte inestabilidad política de clara voluntad desestabilizadora promovida por los grupos opositores al gobierno durante la mayor parte del mandato de Hugo Chávez.

2. Dilemas y problemas de una economía petrolera

La economía venezolana del siglo XX ha sido caracterizada por uno de sus principales economistas contemporáneos, Asdrúbal Baptista, como un caso prototípico de “economía rentística” en el sentido de que la mayor parte de su ingreso nacional, el que proviene de la renta petrolera, no se genera a nivel interno sino que se *capta* del mercado internacional. Es decir, no es un ingreso que provenga del trabajo ni del capital nacional sino que es el producto “del ejercicio de la propiedad terrateniente en el mercado mundial” (Baptista, 2004).

De esta forma, el rápido proceso de transformación de la economía venezolana durante el siglo pasado no habría dependido de la utilización productiva del excedente generado por la actividad económica a nivel interno, a semejanza de lo ocurrido en otros procesos contemporáneos de modernización económica acelerada. Por el contrario, aquél habría obedecido a la utilización interna de una renta de naturaleza externa, esto es, del excedente generado en otros países y del que Venezuela se habría apropiado para impulsar su proceso de desarrollo económico.

Pero, además, es necesario resaltar que en la medida en que el ingreso fiscal petrolero sea sustantivamente superior a los

ingresos fiscales ordinarios, también se produce una alteración de la función tradicional del Estado. La razón obedece a que su tarea clásica de redistribución del ingreso tributario de origen interno resulta aliviada por la aportación que supone el ingreso petrolero y su decisiva contribución a la conciliación de las tensiones e intereses propios de cualquier proceso de redistribución de la renta; intereses que, en circunstancias normales, pugnarían con mayor virulencia por una mayor porción del reparto del ingreso nacional.

Al respecto, hay que destacar que en este tipo de economías conviven dos procesos de distribución de la renta perfectamente diferenciados que, si no son convenientemente administrados, pueden desembocar en situaciones de desequilibrio grave.

Por un lado, se encontraría el proceso de distribución de la renta generada en la actividad económica interna y que, en principio, seguirá pautas similares a las de otras economías capitalistas de naturaleza mixta.

Y, por otro lado, se encontraría el proceso de distribución de la renta petrolera que, dado que su perceptor original es el Estado en tanto que legítimo propietario del recurso natural en representación y por delegación del pueblo venezolano, obedecerá estrictamente a criterios políticos.

Esta última consideración es singularmente relevante por cuanto exige que tras la distribución de la renta petrolera subyazca un proyecto político de desarrollo del país, una concepción predeterminada de cuáles son las prioridades económicas y sociales a las que tal renta debe servir y, consiguientemente, un destino hacia el que se desea hacer avanzar a la sociedad.

En principio, es de suponer que esa concepción política acerca de cuál ha de ser el modelo de desarrollo del país entienda que la renta petrolera debe ser puesta al servicio de la consolidación de su aparato productivo. De esa forma, y dada la naturaleza limitada del recurso en cuestión, éste permitiría, durante el tiempo que pueda ser explotado, generar una estructura productiva que garantice la viabilidad económica del país de llegar a producirse su agotamiento.

El pensamiento al respecto de políticos y economistas venezolanos a lo largo del siglo XX muestra una cierta coincidencia en la importancia de tal premisa. Es un lugar común dentro de ese pensamiento las palabras –de reminiscencias fisiocráticas– atribuidas a Arturo Usler Pietri cuando ya, en 1936, escribía en el editorial del *Diario Ahora* que “si hubiéramos de pro-

poner una divisa para nuestra política económica lanzaríamos la siguiente, que nos parece resumir dramáticamente esa necesidad de invertir riqueza producida por el sistema destructivo de la mina en crear riqueza agrícola reproductiva y progresiva: *sembrar el petróleo*”.

Existía, por lo tanto, una clara conciencia del carácter no renovable del petróleo y, lo que aún es más importante, de que el mismo es propiedad colectiva del pueblo venezolano. A partir de ahí corresponderá al Estado, en su nombre y por delegación, diseñar una política orientada a la maximización de la renta percibida por la enajenación del mismo para, seguidamente y en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, proceder a invertirla en la consolidación de una estructura productiva alternativa capaz de garantizar la viabilidad de la economía más allá del petróleo. De esta forma, y en palabras de Maza Zavala, se impone “la diversificación equilibrada, consistente y orgánica de la economía para fortalecer su potencial reproductivo y su autosostenimiento en el largo plazo”.

Sin embargo, a pesar de la claridad del pensamiento y lo razonable del planteamiento, también hay que tener en cuenta que las tendencias hacia el desequilibrio a las que está sometida una economía rentística como la venezolana son muy poderosas y pueden provenir de diferentes frentes entre los que cabe destacar los siguientes.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la magnitud de la renta petrolera y la incidencia que sobre ella ejerce la volatilidad de los precios internacionales del petróleo lo que provoca, en definitiva, que el flujo de renta hacia esas economías también sea muy volátil, alternándose periódicamente los periodos de altos y bajos ingresos. Tan preocupante puede ser, entonces, un periodo de bajos ingresos como un periodo marcado por una renta petrolera muy elevada. Este segundo caso puede ser tan perjudicial como el primero si la economía no ha desarrollado mecanismos que permitan absorber adecuadamente esa renta, represarla y canalizarla ordenadamente hacia su uso más eficiente. De no ser así, se corre el grave riesgo sino que ésta acabe siendo despilfarrada.

En segundo lugar, el desequilibrio también puede derivarse de la carencia de una definición precisa de cuál es la mejor forma de utilizar esa renta en el interior del país, esto es, de la ausencia de una estrategia de desarrollo bien perfilada. En ese caso, la improvisación en la asignación de los recursos o su distribución atendiendo a planteamientos clientelares más que a una visión estratégica de largo plazo se situarían en el origen del despilfarro de la renta.

En tercer lugar, no deben olvidarse las perversas repercusiones que la renta petrolera, a través de su incidencia sobre variables fiscales, monetarias o sobre el propio tipo de cambio de la moneda nacional, puede ejercer sobre los distintos sectores económicos internos.

En este sentido, hay que advertir que cuando la renta petrolera es muy elevada se produce una entrada masiva de reservas de divisas en el país que provoca la apreciación de la moneda nacional. En ese caso, si la producción nacional no petrolera no es lo suficientemente competitiva a nivel internacional se producirá una caída de las exportaciones y la sustitución de producción nacional por importaciones (ahora relativamente más baratas). La consecuencia última es, por lo tanto, el debilitamiento e incluso la desaparición del tejido productivo de bienes transables internacionalmente distintos del petróleo.

Esto, evidentemente, nos devuelve al punto anterior: sólo en la medida en que la renta petrolera se utilice en el marco de un programa de desarrollo integral y coherente se podrán menguar las tendencias hacia el desequilibrio que ésta lleva implícita en su propia naturaleza.

Y, por último, no debe olvidarse un elemento que cabe ubicar más en el ámbito de lo subjetivo, de la psicología social, que de lo propiamente objetivo pero que, a nuestro entender, en ningún caso cabe menospreciar. Se trata de la actitud desarrollada por una burguesía nacional que tiene acceso directo a la renta petrolera o se beneficia de ella indirectamente a través del control político del proceso de su distribución desde su receptor primario, el Estado. Esta burguesía acaba desestimando su responsabilidad en la promoción de la actividad productiva interna, asumiendo la renta petrolera como propia y desarrollando comportamientos acomodaticios en cuanto a su función social, cuando no contrarios directamente al interés colectivo, como la dejación de sus responsabilidades fiscales o la extensión de comportamientos corruptos.

De ahí, por ejemplo, que el sector público venezolano no sólo haya sido el principal empleador del país durante la segunda mitad del siglo XX sino, lo que resulta más sintomático de lo arriba expuesto, que durante ese periodo el empleo público excediera en un promedio del 56% la magnitud que habría sido adecuada al nivel de desarrollo del país.

3. Venezuela en los noventa: tiempo de crisis

Las consideraciones anteriores permiten enmarcar teóricamente el entorno, las restricciones y los problemas en los que se ha venido desarrollando la política económica en Venezuela durante todo el siglo XX y que, obviamente y en la medida en que no han sido resueltas, son también válidas para los años transcurridos desde que Hugo Chávez accediera al gobierno.

Además entendemos que esas consideraciones eran de todo punto necesarias porque permiten una comprensión más precisa de las razones que llevaron a la victoria electoral de Chávez en 1998. Y es que ésta obedeció, en gran medida, a la búsqueda de una solución política radicalmente diferente a un contexto histórico de crisis sin precedentes y que puede caracterizarse por la agudización a niveles extremos de todas las tensiones latentes en la dinámica de una economía rentística como la venezolana, tal y como las hemos descrito más arriba.

Algunos datos servirán para sustentar esta afirmación y poner de manifiesto el agotamiento de la feliz coyuntura generada por la subida de los precios del petróleo de la década de los setenta y que instaló en el imaginario colectivo la visión de una Venezuela rica y desarrollada que, a todas luces, se reveló como un espejismo en cuanto se redujo el precio del crudo.¹

En efecto, tomando como punto simbólico del fin de la bonanza petrolera la devaluación del bolívar decretada por Luis Herrera Campins en febrero de 1983, comenzó en Venezuela una crisis caracterizada por un grave deterioro de la situación económica general y de las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Esa crisis se reflejaba en hechos tales como una caída, entre los años 1970 y 1998, del ingreso per cápita del 34,8% y en una reducción del 50% de los ingresos de los trabajadores. Tal es así que el PIB per cápita en 1998, cuando se produce la victoria electoral de Chávez, era el 75% del de 1977 y su crecimiento, en el periodo transcurrido entre 1990 y 1998, había sido nulo.

Además, los salarios reales eran en 1998 tan sólo el 57% de los de 1990; el salario medio era, en promedio, apenas un 20% superior al reducido salario mínimo y más del 50% de la población ocupada lo estaba en el sector informal de la economía.

¹ De hecho, Venezuela presentaba a mediados de los años setenta un ingreso per cápita que doblaba al de Italia o se equiparaba al de Alemania Occidental si bien hay que tener en cuenta, y de ahí la naturaleza de espejismo con la que hemos caracterizado esa época, que esa situación respondía tanto a la espectacular subida del precio del barril de petróleo como a lo escasamente poblado que se encontraba el país.

Esos datos son expresivos de que Venezuela vivía, en aquellos momentos, la crisis económica más grande de América Latina y una de las peores del mundo, aún peor que la experimentada por África durante el mismo periodo (Weisbrot, 2005).

Tanto es así que, entre 1980 y 1996, el porcentaje de personas que vivían en situación de pobreza pasó a afectar del 18% al 65% de la población. Y, dentro de ese porcentaje, el 39% de la población se encontraba en una situación de pobreza extrema y el 14% estaba en la indigencia.

Esta caída de los ingresos y el paralelo aumento de la pobreza fueron acompañadas de un incremento muy pronunciado de la desigualdad hasta el punto de que el índice de Gini de Venezuela para el año 1997 era peor que el de Sudáfrica o Brasil, países de marcada desigualdad en la distribución de sus rentas.

Esta profunda crisis económica había tratado de ser combatida con las tradicionales recetas neoliberales impuestas por el Fondo Monetario Internacional, lo que no hizo sino exacerbar el descontento social que encontraría en la revuelta popular conocida como el Caracazo en el año 1989 su principal y más virulenta forma de expresión.

A su vez, la crisis económica tuvo como subproducto una grave crisis política tras la ruptura del pacto de Punto Fijo implantado en 1959 y que, hasta entonces, había configurado una democracia de élites en la que los dos principales partidos políticos, Acción Democrática y COPEI, se alternaban en el ejercicio del gobierno ofreciendo una apariencia de democracia formal pero vulnerando sistemáticamente la voluntad popular para preservar su alternancia ordenada en el poder.²

Y, finalmente, tampoco puede desestimarse la grave crisis social producto de que la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa durante la primera mitad de la década de los ochenta habían revelado la imposibilidad de seguir manteniendo un proceso redistributivo de la renta petrolera que, si bien era tremendamente desigual, hasta entonces al menos había permeado hasta las capas más desfavorecidas de la población lo que facilitaba, de algún modo, su acomodo con el estatus quo vigente.

Esta crisis multidimensional difícilmente podía ser enfrentada por un Estado que no sólo había perdido toda su legitimidad en el terreno político sino que, ante la caída de los precios del petróleo, también se había quedado sin la palanca financiera que pudiera permitirle enfrentar la crisis económica sin recurrir a las políticas de ajuste recomendadas por el FMI.

Una caída de los precios que había estado auspiciada por los propios dirigentes venezolanos que, en su servilismo hacia los intereses energéticos estadounidenses, habían hecho lo posible por desvirtuar la OPEP, incumpliendo todos los compromisos en materias de cuotas de producción y provocando con ello la caída del precio del petróleo, su principal fuente de ingresos fiscales.

4. Los primeros años de gobierno (1999-abril de 2004)

En ese contexto, la victoria electoral de Chávez en 1998 aportó un aire fresco a la política venezolana. Su éxito electoral, el cumplimiento inmediato de su promesa de convocar un referéndum para iniciar un proceso constituyente y su reelección tras ser aprobada la nueva Constitución consolidaron su figura como dirigente de un proceso que se sustentaba sobre la creencia firme en que la reforma política era y es un elemento indispensable para la reforma económica.

En todo caso, hay que destacar que su programa económico en ningún momento anticipaba una transformación profunda del sistema económico ni sentaba las bases de una propuesta de tránsito hacia el socialismo. En esos primeros momentos, aunque se le criticara abiertamente, no se cuestionaba el capitalismo como sistema económico dominante y la apuesta de su primera etapa de gobierno, que podríamos llevar hasta el golpe de estado de abril de 2002, era la de desarrollar un sistema mixto con fuerte presencia del Estado en los sectores estratégicos de la economía, en la más pura tradición socialdemócrata.³

A ello se unía una acentuada preocupación por la salvaguarda de los equilibrios macroeconómicos mediante políticas económicas de marcado corte ortodoxo en un contexto de fuerte crisis económica.⁴

² Una magnífica síntesis de este periodo convulso y las implicaciones que tuvo para la llegada de Chávez al poder puede verse en Martínez Dalmau (2006).

³ Los principales rasgos de ese sistema mixto se detallaban en la llamada *Agenda Alternativa Bolivariana* de 1996 y serían reiterados en el documento electoral presentado por Chávez en 1998 y titulado *Una revolución democrática: la propuesta de Hugo Chávez para transformar Venezuela*.

⁴ La orientación ortodoxa de la política económica quedó recogida en el *Programa Económico de Transición 1999-2000*, en donde puede leerse que “las acciones específicas de estabilidad monetaria, financiera y cambio tiene su pivote central en una prudente política fiscal signada por reformas tributarias, ajustes de gastos, de tarifas y precios de los bienes y servicios públicos”.

Estas líneas directrices se conjugaban con los que podrían ser considerados como los dos ejes centrales del discurso y la gestión de gobierno de Chávez durante este primer periodo.

Por un lado, su atención a las clases populares en tanto que mayoría social del país que, sin embargo, habían sido completamente excluidas por el sistema político y económico anterior.

Y, por otro lado, su casi obsesiva preocupación por conseguir mayores niveles de autonomía nacional para Venezuela para lo cual, y como primer elemento a destacar de su política internacional, se centró en resucitar a la OPEP, forzar el aumento de los precios del petróleo y retomar el control ministerial sobre la empresa pública de petróleos, PDVSA. Una estrategia que era fundamental si se tiene en cuenta que, cuando Chávez llegó al poder, el precio del petróleo venezolano se encontraba en su nivel más bajo desde hacía 50 años.

El éxito en este segundo objetivo fue casi inmediato: el precio del petróleo venezolano en los mercados mundiales pasó de menos de 8 dólares/barril a comienzos de 1999 a casi los 24 dólares/barril para finales de ese año.

Ese incremento de la renta petrolera se tradujo, inmediatamente, en una mayor recaudación fiscal que permitió, a su vez, un aumento excepcional del gasto social y, con ello, las primeras actuaciones decisivas para tratar de mejorar el bienestar de las clases populares.⁵

Así, el gasto público como porcentaje del PIB pasó del 23,7% en 1998 al 31,6% en el año 2001. Por su parte, el gasto social como porcentaje del gasto público pasó del 34,6% en 1998 (esto es, el 8,2% del PIB) al 38,3% en 2001, un aumento del 10,7%.⁶ Este aumento se canalizó fundamentalmente hacia seguridad social y educación, facilitando el ingreso a más de seiscientos mil niños en el sistema educativo y proporcionando atención médica general a más de 1,5 millones de personas a través de lo que se denominó el Proyecto Bolívar 2000.

Ahora bien, sin que pueda reprochársele nada a la política de redistribución masiva de la renta petrolera entre las clases populares, sí que es necesario resaltar que el gobierno de Chávez, al igual que había ocurrido con otros precedentes, carecía de una propuesta integral de desarrollo económico

que, mediante la reinversión de la renta petrolera, permitiera la diversificación de la estructura productiva del país y acabara con su brutal dependencia de las importaciones (Lander y Navarrete, 2007).

Por lo tanto, y de no mediar una rápida solución a esta carencia, el proyecto de Chávez estaba condenado a perpetuar el patrón rentístico de la economía venezolana, con todos sus problemas y contradicciones.

A lo más que se llegó fue a incluir en un documento del Ministerio de Planificación y Desarrollo cuáles deberían ser las vías de desarrollo de la economía venezolana.

Sin embargo, el patrón de desarrollo por el que se optaba en esos primeros momentos apostaba de forma decidida por el crecimiento hacia fuera y el fomento de las exportaciones por la vía de la diversificación del tejido productivo para tratar de acceder con productos competitivos a los mercados internacionales.⁷ Para ello, se otorgaba un papel esencial a la iniciativa privada y se complementaba ésta con la presencia del Estado en las que podían ser consideradas como las industrias estratégicas venezolanas –las denominadas, industrias básicas– que se constituirían, junto a la del petróleo, en los músculos en torno a los que articular el resto de la cadena productiva nacional.

Si a eso se le une, como ya se ha señalado, el fuerte componente de ortodoxia que tenían las políticas macroeconómicas, centradas en la lucha contra la inflación, no es de extrañar que algunos autores consideraran que en esta primera etapa el gobierno mantuviera una orientación neoliberal en muchas de las políticas aplicadas.⁸

Tal es así que, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional alabó en esos años la política económica chavista, saludando la aprobación de leyes destinadas, entre otros fines, a atraer a la inversión internacional y ofrecer garantías de seguridad jurídica para los inversores, como fue, por ejemplo, la Ley sobre Promoción y Protección de Inversiones, de octubre de 1999.

En todo caso, sería injusto no destacar que el gobierno también hizo hincapié en la necesidad de generar un espacio productivo de carácter social, dominado por empresas asociativas

⁵ Para un análisis detenido de los programas de gasto social aplicados en los primeros años del gobierno de Chávez, vid. Parra y Lacruz (2003).

⁶ Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV).

⁷ Ese documento son la “*Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*”, del MPD (2001).

⁸ Tal es el caso, por ejemplo, de García Sarralde (2000).

(esencialmente cooperativas y microempresas), y desde donde se potenciaron elementos solidarios con el fin fundamental de incorporar a la vida económica a los sectores excluidos de la población.

De esa forma, se produce un estímulo de modos de organización relacionados con la economía social y, en especial, de las cooperativas en tanto que éstas se consideran como instrumentos ideales para la política social por distintas razones: favorecen la organización de base, fomentan el empleo y eliminan la intermediación entre la producción y el comercio.

El intento de construcción de ese espacio productivo alternativo, complementado con el importante aumento del gasto social, puede ser considerado como el elemento más relevante de toda la política pública venezolana de este periodo.

Y es que es en el terreno de las políticas sociales en donde el gobierno venezolano adoptó un enfoque más novedoso, tratando de huir del asistencialismo y optando por un enfoque universal, buscando la equidad social y la superación de las desigualdades políticas y económicas. Y es digno de resaltar que, para ello, se incidió de forma decisiva en la participación ciudadana como mecanismo prioritario de inclusión social y construcción de ciudadanía.

El punto de inflexión de este periodo se produce con el primer gran intento de reforma estructural que Chávez trata de llevar adelante y que ya sí tocaba los intereses de los principales sectores de la oligarquía nacional: las leyes elaboradas al abrigo de la Ley Habilitante de noviembre de 2001 y que apuntaban decididamente por una mayor democratización de la propiedad y de la producción, mostrando el camino por donde el proceso iba a tratar de transitar en los años siguientes.

5. Los años turbulentos (2002-2004)

Las 49 leyes promulgadas al amparo de la Ley Habilitante de 2001 constituyeron el primer intento serio por tratar de con- jugar una radicalidad creciente en el discurso político con reformas estructurales en el ámbito económico que fueran en la línea marcada por dicho discurso.

En general, estas leyes estaban orientadas a apoyar a sectores nacionales que habían quedado desatendidos durante mucho tiempo o a facilitar financiación y estimular sectores productivos que se consideraban estratégicos de cara al desarrollo del país.

En especial, fueron singularmente criticadas y atacadas las leyes de Pesca y Acuicultura, la de Tierras y Desarrollo Agrario y la de Hidrocarburos.⁹

La reacción a las mismas fue inmediata: se conformó una alianza de intereses nacionales que aglutinaba a los sujetos que se veían a sí mismos como los principales damnificados del proceso de socialización de la renta petrolera y que, en connivencia con el capital internacional, activarían todos los mecanismos legales e ilegales para tratar de expulsar a Chávez del gobierno y hacerse con el control del Estado y recuperar el acceso a la renta petrolera.

La historia de esos ataques es bien conocida: golpe de Estado en abril de 2002, paro empresarial en diciembre de ese mismo año y sabotaje petrolero en enero-febrero de 2003.

Los resultados son, en gran medida, también conocidos. De entrada, los primeros ataques económicos contra el gobierno vinieron por la vía de una fuga masiva de capitales del país para, por esa vía, tratar de acabar con las reservas internacionales y situar al país en una posición de quiebra. Las consecuencias inmediatas fueron varias devaluaciones consecutivas del bolívar y, en la medida en que Venezuela importaba en torno al 80% de sus bienes de consumo, ello se tradujo en un aumento de la inflación: tan sólo en el primer trimestre de 2002 la inflación aumentó casi en un 7%. Igualmente, aunque con un carácter más estructural, hay que señalar que el descenso en la reservas internacionales (de un 12,3% entre noviembre de 2002 y enero de 2003) forzó la instalación de un control de cambios en febrero de 2003 que aún pervive y que, si bien ha permitido que los niveles de reservas internacionales de Venezuela sean históricamente elevados y ha dificultado la salida de capital del país y, con ello, la elevación de la tasa de ahorro y la formación bruta de capital, también cabe atribuirle importantes distorsiones en el ámbito cambiario y sobre la inflación.

Estos primeros ataques desestabilizadores, unidos al golpe de estado de abril de 2002 provocaron una moderación gubernamental de su discurso económico tratando de frenar la beligerancia de los principales grupos opositores del país.

Sin embargo, la mano tendida no fue aceptada y la respuesta fue, por el contrario, un recrudecimiento de la ofensiva opositora y el ya referido paro empresarial al que siguió el sabotaje petrolero.

⁹ Para un análisis detenido de dichas Leyes puede verse Lander y Navarrete (2007).

La concatenación temporal de ambas ofensivas produjo efectos brutales sobre la economía venezolana: el PIB cayó casi un 25% en el primer trimestre de 2003 y la producción petrolera se redujo de un promedio diario de casi 3 millones de barriles en noviembre de 2001 a unos 25 mil en los peores momentos del paro.

Evidentemente, esta recesión dejó sentir sus efectos sobre el empleo y sobre las condiciones de vida de la población: entre noviembre de 2002 y febrero de 2003 el desempleo aumentó del 15,7% al 20,7% de la población activa.

Por su parte, entre el primer semestre de 2002 y el primero de 2003, la pobreza aumentó un 30% pasando del 41,5% al 54%; la extrema pobreza pasó del 16,6% al 25,1% en ese mismo periodo.

Venezuela vivía en esos momentos una crisis de proporciones desconocidas para un país que no estaba sufriendo un conflicto bélico aunque sí una guerra de baja intensidad canalizada por la vía del sabotaje económico.

En cualquier caso, y por resaltar alguna consecuencia positiva de tanto intento desestabilizador, el paro petrolero tuvo como consecuencia inmediata la “limpieza” dentro de la empresa petrolera estatal PDVSA de la media y alta gerencia que, hasta ese momento, venía desarrollando una política petrolera que confrontaba con el proyecto estratégico del gobierno y dificultaba la transmisión de la renta petrolera hacia las clases populares.¹⁰

El clima de oposición, sin embargo, no cesó con los sabotajes referidos. Anuladas la vía golpista y la vía económica para tratar de expulsar al presidente del gobierno, la oposición optó por acogerse al cauce institucional que le abría el referendo revocatorio, una figura novedosa en el constitucionalismo mundial y que permite revocar de su cargo a cualquier cargo electo venezolano, incluido el presidente, una vez alcanzada la mitad de su mandato. El revocatorio se produjo en agosto de 2004 y también fue ampliamente ganado por el presidente Chávez.

En definitiva, esta época de la historia reciente venezolana puede caracterizarse como un periodo de alta conflictividad social y política con graves repercusiones económicas y en el que difícilmente existían las condiciones objetivas mínimas para la aplicación de políticas económicas que no fueran de

mera emergencia por parte de un gobierno permanentemente acosado. De hecho, no será hasta el segundo trimestre de 2003, tras casi dos años de conflicto, cuando comenzará una recuperación económica sólida y que se ha mantenido hasta el momento presente.

Sin embargo, no se puede pasar por este periodo sin destacar uno de los mayores logros del proceso bolivariano y la fuente de gran parte de su legitimidad popular: la implantación de las denominadas Misiones Sociales.

Esta novedosa forma de implementar políticas sociales destinadas a satisfacer las necesidades básicas de la población (educación, sanidad, acceso a la canasta básica de alimentos, formación profesional, etc.) se activó para eludir las obstrucciones que la burocracia heredada del anterior régimen, la IV República, ponía a cualquier iniciativa gubernamental en pleno periodo de boicot. Se desarrollaron así políticas caracterizadas por una elevada implicación popular en su diseño y aplicación; por repercutir inmediatamente en las condiciones de vida de la ciudadanía, reduciendo significativamente los índices de pobreza del país; y, sobre todo, porque han permitido distribuir gran parte de la renta petrolera entre la población que nunca había tenido acceso a la misma.

Y sus efectos, en términos de mejora de las condiciones de vida de la población, han sido espectaculares e insoslayables, como veremos más abajo.¹¹

Bien es cierto, en todo caso, que no se puede negar que estas políticas están siendo criticadas en la actualidad porque, habiendo sido muy útiles en momentos de emergencia, siguen manteniéndose en el tiempo lo que implica una duplicación, en muchos casos, de tareas que corresponden a ministerios y otras instituciones del Estado.

Asimismo, hay que destacar que, más allá de su notable incidencia sobre gran parte de la población (más del 60% de la población se ha visto beneficiada por alguna de ellas), la opacidad es la nota dominante en todo lo relacionado con los recursos financieros implicados en las mismas y existe una notable carencia de control presupuestario del gasto lo que dificulta realizar cualquier tipo de análisis de su eficiencia relativa, amén de que facilita la desviación de recursos hacia fines particulares por parte de sus gestores, esto es, la corrupción.

¹⁰ Al respecto ver: Montero Soler (2006).

¹¹ Para obtener datos e información sobre el impacto de las “Misiones” puede verse el sitio de Internet, <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve>.

6. Rumbo al socialismo (2004-...)

Tras el periodo convulso llegó la aparente calma. Desarticulada prácticamente la oposición tras el referendo revocatorio, el proceso bolivariano dio un giro y entró en una senda que debería conducir a Venezuela hacia el Socialismo del Siglo XXI, tal y como lo denominó Chávez en diciembre de 2004. Qué sea éste y cuáles son sus caracteres es algo que aún está por definir. En cualquier caso, gran parte de la reciente reforma constitucional planteada por Chávez y que ha sido derrotada en las urnas iba en la línea de dotar a dicho concepto de un trasfondo normativo aunque éste era lo suficientemente flexible como para permitir múltiples cauces de evolución en la realidad.

En materia económica, el periodo transcurrido desde agosto de 2004 ha estado caracterizado por una aceleración de los cambios económicos y sociales en el marco de una fase de crecimiento económico muy importante.

Así, desde el primer trimestre de 2003 hasta el momento actual el PIB real de Venezuela ha crecido un 76%. Una expansión que, por otra parte, es significativamente superior a la acontecida en el periodo 1973-1977 (que fue tan sólo del 31%), cuando se produjo el alza de los precios del crudo.¹²

Una fase expansiva con índices de crecimiento anual que en 2004 superaron el 18%, en 2005 y 2006 llegaron al 10,3% y en 2007 ha alcanzado el 8,4%, el más elevado de América Latina. De hecho, desde finales de 2003 el incremento promedio anual del PIB ha sido del 11,8%.

Pero lo más relevante de esta fase de crecimiento es que gran parte de éste se ha concentrado en el sector no petrolero de la economía venezolana, ya que la tasa de crecimiento del sector petrolero durante el periodo 2005-2006 fue prácticamente nula. Además, también resulta significativo que el sector privado de la economía ha crecido durante todo el periodo mucho más que el sector público.¹³

Este crecimiento económico se ha traducido, a su vez, en un descenso del desempleo y de la pobreza. Según los últimos datos

del Instituto Nacional de Estadística se ha conseguido reducir el porcentaje de hogares pobres desde el 54% existente en el primer semestre de 2003, tras los peores momentos del acoso económico, al 27,5% en el primero de 2007. Igualmente, los hogares en situación de extrema pobreza han caído desde el 25,1% al 7,6% en ese mismo periodo de tiempo.

Pero sería erróneo atribuir en exclusiva los éxitos en la disminución de la pobreza al crecimiento económico experimentado durante este periodo (si bien es más que evidente que los sabotajes económicos del periodo anterior sí que tuvieron una incidencia decisiva sobre el incremento del porcentaje de hogares pobres).

En efecto, al crecimiento económico hay que unir unas políticas sociales activas y muy agresivas, vehiculadas fundamentalmente a través de las Misiones, a las que ya hemos referenciado, y que han contribuido decisivamente a la mejora de las condiciones de vida de la población.¹⁴ Algunos datos permitirán ofrecer una imagen precisa de esos avances.

Así, en materia de salud, en 1998 existían 1.628 médicos de atención primaria para una población de 23,4 millones de habitantes. En la actualidad, gracias, entre otras, a la Misión Barrio Adentro y a la importante presencia de médicos cubanos en el país hay casi 20 mil para una población de 27 millones de personas.¹⁵ Por otra parte, desde 2004 se han realizado más de 400 mil intervenciones oftalmológicas gracias al convenio mantenido con Cuba y denominado Misión Milagro.

Igualmente, se ha ampliado el acceso subsidiado de la población a gran parte de los alimentos que integran la canasta básica a través de la llamada Misión Mercal. Existen, además, programas especiales para las personas en situación de extrema pobreza (las llamadas "Casas de Alimentación"). Y a todo ello deben añadirse los casi 2 millones de niños que se benefician diariamente del programa de alimentación escolar.

En materia de educación también se han producido avances espectaculares: el número de alumnos en las escuelas boliva-

¹² Es digno de resaltar también en este sentido que, además, los precios del petróleo crecieron más entre 1973 y 1980 que en el periodo actual de alza que comenzó en 1998.

¹³ La fuente para contrastar estos datos es la información estadística disponible en el sitio de Internet del Banco Central de Venezuela.

¹⁴ Baste señalar que el gasto social por persona se incrementó un 170% entre 1998 y 2006 y a ello hay que sumar el gasto social realizado por la empresa petrolera estatal, que en 2006 ascendió al 7,3% del PIB. Si se suman ambas partidas, el gasto social representó el 20,9% del PIB en 2006, lo que supone, en términos de gasto social per cápita, al menos un 314% más que en 1998. Vid. Weisbrot y Sandoval (2007).

¹⁵ Hay que tener en cuenta que actualmente hay más de 6.500 puntos de consulta médica en los barrios más pobres de las grandes ciudades venezolanas, allí donde antes no llegaba la asistencia médica.

rianas de educación primaria aumentó de unos 270 mil en el año escolar 1999/2000 a casi 1,1 millones en el año 2005/06. Igualmente, más de un millón de personas participaron en la Misión Robinson destinada a la alfabetización de adultos y los resultados han sido tan espectaculares que la UNESCO ha otorgado a Venezuela el reconocimiento de “territorio libre de analfabetismo”.

Estos avances en materia social se están produciendo en el marco de un cambio decisivo en el modelo de desarrollo económico del país.

En efecto, el giro ya declarado hacia el socialismo planteado en uno de sus discursos de diciembre de 2004 por Hugo Chávez está yendo de la mano de un intento de transformación del patrón de desarrollo económico del país.

Por fin parece que se produce un intento novedoso y decidido de modificación de las estructuras económicas nacionales para tratar de “sembrar” realmente el petróleo y conseguir una estructura productiva diversificada que, más que volcarse hacia el exterior, apuesta por mayores cuotas de soberanía y seguridad económica interna. El objetivo último sería la construcción de un nuevo modelo productivo con el fin de trascender el modelo capitalista

A tal efecto, la apuesta es el impulso de un modelo de desarrollo definido como endógeno y que prioriza esencialmente la economía social.

Los pilares de ese modelo son, por un lado, la Misión Vuelvan Caras, destinada a combatir la pobreza y generar empleo mediante la formación para el trabajo entre los colectivos más desfavorecidos.

Esta Misión está apoyada, desde la órbita institucional, por el Ministerio para la Economía Popular, creado en septiembre de 2004, y cuya finalidad es articular el tránsito hacia una economía con mayor presencia de formas de organización propias de la economía social. En este sentido, tiene un papel fundamental por cuanto está encargado de promover las microempresas y cooperativas; de proveer a éstas de asistencia técnica, infraestructuras y créditos; y de asegurar los mercados para la producción de las cooperativas.

Este respaldo institucional ha favorecido la creación de un número a todas luces desproporcionado de cooperativas desde el año 2003. Y, así, si en 1998 había registradas 877 cooperativas, en estos momentos el número supera las 135 mil, muchas de ellas escasamente viables y creadas únicamente para

acceder a la financiación pública y los créditos con los que se subvenciona su puesta en funcionamiento.

Junto a las cooperativas, se ha estimulado la creación una nueva unidad económica de producción denominada Empresa de Producción Social (EPS) que tiene como características esenciales evitar la discriminación social en el trabajo, eliminar los privilegios de carácter jerárquico asociados a la empresa tradicional, fomentar la planificación participativa de sus integrantes y todo ello bajo un régimen de propiedad estatal, colectiva o combinado entre ambos.

Finalmente, el impulso definitivo a la economía social se está dando a través de la contratación por parte del sector público, tanto administrativo como empresarial, de los servicios ofertados por cooperativas, empresas cogestionadas y empresas de producción social.

La idea es conseguir un nuevo patrón de redistribución de la renta petrolera basado en el fomento de la actividad productiva y alejado de las tradicionales políticas meramente asistencialistas o los subsidios y transferencias monetarias sin contrapartida.

En este sentido, y con ello concluimos, aún es muy pronto para poder evaluar hasta qué punto estos cambios en el modelo de desarrollo económico serán suficientes para y capaces de generar una transformación en una dinámica de acumulación rentística con casi un siglo de tradición. En cualquier caso, el intento no puede ser desdeñado.

Bibliografía

- Baptista, A. (2004). *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder*, Fundación Polar, Caracas.
- García Sarralde, H. (2000). “Limitaciones de la política económica actual: la ideología económica y el deterioro del bienestar del venezolano”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n. 1.
- Lander, E. y Navarrete, P. (2007). *La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno no. Venezuela*, Havens Center, Rosa Luxemburg Stiftung y Transnacional Institute.
- Martínez Dalmau, R. (2006). “De Punto Fijo a la Constituyente. Los bolivarianos, entre la acción y la reacción”, en Torres López, J. (coord.), *Venezuela, a contracorriente*, Icaria.
- Montero Soler, A; (2006). “Petróleo: el maná de la discordia”, en Torres López, J. (coord.), *Venezuela, a contracorriente*. Icaria.

Parra, M. y Lacruz, T. (2003). *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario. Informe final*. CISOR, Centro de investigaciones en Ciencias Sociales.

Weisbrot, M. (2005). *A note on Venezuela's Economic Performance*, CEPR.

Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2007). *La economía venezolana en tiempos de Chávez*, Center for Economic and Policy Research.

Venezuela rumbo al socialismo. La utilización solidaria e internacionalista de los recursos petroleros

Josep Manel Busqueta Franco.
Seminario d'Economía Crítica "Taifa" de Barcelona y Fundación CEPS

"Venezuela quiere garantizar el suministro energético para 100 años a los países del ALBA y además en condiciones sumamente preferenciales especialmente para los más pobres porque este es un principio del socialismo, a cada quien según sus necesidades y de cada quien según sus capacidades."

Hugo Chávez. Barquisimeto 29 de abril de 2007. V cumbre del ALBA.

Históricamente, la economía venezolana se ha caracterizado por su inserción en la economía mundial como un área periférica exportadora de materias primas. Inicialmente, a través de la producción y venta de cacao y a partir de 1873 también de café. Esta modalidad de desarrollo, basado en la exportación de recursos primarios, se consolidará de manera definitiva a partir de los años 20 del siglo pasado durante la etapa conocida como neocolonial. Momento, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, en el que el modelo de desarrollo capitalista de los EEUU, basado en el transporte motorizado y por ende altamente consumidor de energía, inicia su ascenso imparable hacia la hegemonía mundial. Con la eclosión del modo de acumulación propio del capitalismo intensivo, Venezuela empezará a dar sentido económico a las importantes reservas de crudo que alberga en sus entrañas. Cabe destacar que, tal y como señala Lander, desde la mitad del siglo XIX comenzaron a desarrollarse en Venezuela industrias modernas dedicadas a la exploración y explotación, refinación y transporte de hidrocarburos. En este periodo inicial del auge petro-

lero, las asfalteras serán las industrias que desarrollarán mayor actividad en el país. A partir de 1922, con la violenta irrupción del pozo Barroso-2 que se sumaba a los ya existentes pozos de Babui-1, en el campo de Guanacoco, Mene Grande y Zumaqueque, Venezuela progresivamente se convertirá en uno de los mayores exportadores de crudos del planeta hasta el punto que en 1928 era ya el segundo exportador de crudo a nivel mundial, sólo superado por los EEUU. Y desde ese año y hasta 1970 fue el mayor exportador de petróleo del planeta.

Así pues, a partir de la primera mitad del siglo XX el petróleo se convertirá en el elemento central que definirá la evolución del conjunto de la sociedad venezolana. Las consecuencias más evidentes del modelo económico, totalmente dependiente de la extracción y exportación de crudo, serán la consolidación de una economía con un sector industrial y agrícola prácticamente inexistentes, donde la mayoría de lo que se consume es importado, con una estructura social altamente polarizada dominada por una élite que, en combinación con el capital

transnacional, controlará los circuitos de extracción y comercialización interna y externa del crudo y de sus derivados.¹

El control por parte del capital internacionalizado de los sectores clave de la economía no sólo se circunscribe al sector petrolero sino que, progresivamente a medida que el capitalismo se desarrolla, todos aquellos sectores clave para la acumulación capitalista (banca, telecomunicaciones, comercio de importación, industrias básicas) pasan a estar dominados por éste. A nivel territorial se consolidará un modelo altamente desequilibrado en el que la masiva estampida de los campesinos hacia la ciudad, sin la infraestructura necesaria, convierte a estas en verdaderos cúmulos de precariedad y pobreza dónde la mayoría de la población se insertará progresivamente en los circuitos de la economía informal², caracterizados por su precariedad y control mafioso, sobretodo vendiendo mercancías producidas fuera del país. Este modelo social sin estructura productiva, donde la parte de la población marginada del control de los recursos, la inmensa mayoría, vive sumida en la precariedad e incertidumbre permanentes como “compradoras y vendedoras de pantaletas” es lo que Roland Denis ha denominado como “la buhonerización de la sociedad”.³ Un elemento fundamental en la conformación social venezolana es el papel determinante que desarrollará históricamente el Estado como elemento institucional clave en el control de la renta petrolera.

Tal y como señala M. Lebowitz, “*en Venezuela la lucha de clases se centraba en el estado, girando principalmente no en torno de la apropiación de plusvalía localmente producida sino en torno a la captura de la renta petrolera mediante el Estado. Una clase capitalista parasitaria y una cultura dominante de clientelismo y corrupción son los vástagos naturales de una conducta busca-rentas en los altos mandos*”.⁴

El control elitista de la renta petrolera, la corrupción y el despilfarro definen la evolución de la política petrolera en Venezuela

La metáfora que define la propuesta de desarrollo económico permanentemente vulnerada durante la evolución de la sociedad venezolana es la de “sembrar el petróleo”. Acuñada por

Uslar Pietri, ministro del Gobierno de Medina Angarita, en el editorial del periódico “Ahora” el 14 de julio de 1936, planteaba un modelo de desarrollo basado en utilizar la renta petrolera para la promoción de la industria y de los distintos sectores económicos venezolanos. No obstante, el petróleo, la gran fuente de riqueza venezolana, se convertiría en el principal impedimento hacia el desarrollo de la nación fruto de la nefasta gestión pública y de la voracidad del capital internacional.

Tal y como señalan R. Viciano y R. Martínez⁵, desde finales de los cincuenta, a partir de la llegada al poder de Acción Democrática, tras la dictadura de Pérez Jiménez y la implantación del nuevo modelo partidista consensuado, y hasta mediados de los setenta cuando tuvo lugar la nacionalización del petróleo, lo que se desarrolló fue: un proceso de dependencia del petróleo, donde la renta proveniente del hidrocarburo constituyó el pilar del ingreso público, que se tradujo en una cultura de la dependencia que propició la exigencia por parte de la sociedad de una función benefactora del Estado inédita hasta el momento, obvió la distribución igualitaria del ingreso petrolero, impidió una diversificación de la economía que posibilitara fuentes alternativas de riqueza, y olvidó la modernización del sistema fiscal, menguando la conciencia ciudadana de participación en la cosa pública.

Así pues durante los primeros quince años de democracia nació el tipo de populismo clientelar y reformista que se consolidó en las décadas siguientes. La política de Estado facilitaba la acumulación del capital al tiempo que se ofrecían mecanismos de alivio para los sectores más vulnerables y colocaba a la burguesía nacional en una posición privilegiada. Su predominio social e influencia le permitieron lograr los privilegios fiscales que facilitarían más la concentración de los recursos.

Esta tendencia iniciada en la década de los 50 no varió sustancialmente a partir del proceso de nacionalización de la industria petrolera sucedido en 1976. La culminación del proceso de nacionalización coincidió con el mantenimiento de los altos precios del crudo y con un enfoque dilapidador del ingreso petrolero por parte del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y el de Luis Herrera Campins (1979-1984), los cuales en medio de la euforia de la abundan-

¹ Para mediados de la década de los 70 el ingreso per capita venezolano igualaba al de Alemania occidental y doblaba al de Italia (Lander. L.E y López Maya. M. 2003).

² Se estima que alrededor del 50% de la población está inserta en el sector informal.

³ Roland Denis, Fabricantes de Rebelión.

⁴ Lebowitz, M.La Revolución de necesidades radicales: la elección bolivariana del camino al socialismo. 2006.

⁵ Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, R. Cambio Político y Proceso Constituyente en Venezuela (1998-2000).Ed Vadell Hermanos.

cia, desarrollaron políticas populistas de despido improductivo de los recursos públicos. Tanto con Carlos Andrés Pérez como con Herrera Campins la mayor parte de los ingresos petroleros se reexportaron como capital fugado⁶ y el resto sirvió para importar productos de lujo y de primera necesidad. Durante este periodo el 70% de los productos agrícolas eran de importación y la capacidad industrial permaneció improductiva en un 60%. Fueron años en que la corrupción, que funcionó como un gran mecanismo de acumulación de riqueza, se incrementó notablemente gracias a los voluminosos recursos en juego, a la débil capacidad de control de los organismos fiscalizadores del Estado, a la proliferación de organismos gubernamentales, muchos de ellos descentralizados y con amplia autonomía de acción.

Ante el Estado derrochador, el ciudadano venezolano aprendió a aumentar su demanda hasta niveles que, a veces ni la factura petrolera podía cubrir. En esas ocasiones, los poderes públicos venezolanos negociaban fondos extranjeros a través de la deuda externa, que llegaría en pocos años a alcanzar cifras muy importantes. Este proceder hipotecaría en buena medida el futuro del país, en particular durante la severa crisis de la década de los ochenta, durante la cual, con el fin de mantener la ilusión de la riqueza sin final, el Gobierno continuó empeñando los activos públicos futuros mientras le fue posible.

Hay que señalar también que, contrariamente a lo que debería haberse esperado, la nacionalización de la industria ocurrida en 1976 no representó ningún avance significativo en el manejo nacional de los recursos energéticos al contrario, a partir de este momento se inicia un proceso que, progresivamente, conducirá la nación venezolana por la senda de la pérdida de capacidad de control sobre su industria fundamental. Con la nacionalización cambió el propietario de la industria petrolera, pero no su tren ejecutivo. Estos ejecutivos, claramente vinculados a las corporaciones extranjeras (Exxon, Shell y Mobil), una vez asumieron el control de Pdvsa⁷ iniciaron un proceso de defensa de los intereses del capital transnacional.

Su primer objetivo fue desplazar el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y subordinarlo a sus intereses. Pdvsa, poco a poco, fue convirtiéndose en una suerte de “Estado dentro del Estado” (Mommer 2003) que socavó las bases de la nacionalización y allanó el retorno de los inversionistas privados.

Con el fracaso estrepitoso de la política de la “Gran Venezuela” de Carlos Andrés Pérez, Pdvsa buscó limitar progresivamente sus obligaciones fiscales determinando una agenda propia, sin conexión con los intereses nacionales⁸. Para impedir el control nacional de sus acciones y recursos la estrategia de Pdvsa tuvo como uno de sus principales pilares la política de “internacionalización”, consolidada a partir de 1983. Ésta se plasmó con la compra de una verdadera red internacional de refinerías con una capacidad, en la actualidad, para procesar 2 millones de barriles por día y con una red de 14.000 estaciones de servicio en EEUU. A través de esta red, mediante el mecanismo de los precios de transferencia⁹, se ejecutó una constante evasión de recursos fuera del país. De este modo en la segunda mitad de 1990, Pdvsa estuvo traspasando a través de precios de transferencia un promedio del orden de 500 millones de dólares anuales en ganancias, desde sus cuentas domésticas a sus filiales extranjeras (Mendoza Potellá, 1995; Boué, 2002). Durante los dieciocho años posteriores al inicio de la internacionalización, las filiales extranjeras de Pdvsa nunca pagaron dividendos a la compañía matriz en Caracas.

En 1989, presidido el país por Carlos Andrés Pérez, se inicia el proceso conocido como “la apertura” comandado por Pdvsa¹⁰ y que significará el retorno a las manos del capital transnacional de la industria petrolera venezolana así como un progresivo avance hacia la privatización de las distintas facetas que componían la industria nacional petrolera. Con la apertura, se incrementarán las presiones por parte de Pdvsa para conseguir la ruptura con la OPEP, siendo cada vez mayor, en la política petrolera venezolana, la influencia ejercida por la Agencia Internacional de la Energía, organismo afín a los grandes países y empresas consumidoras de energía. Con la

⁶ El Morgan Guaranty Trust estimó que en 1989 los venezolanos poseían en el exterior la astronómica cifra de 89.000 millones de dólares.

⁷ Empresa pública creada tras la nacionalización con el objetivo de implementar la nueva política petrolera. Se creó como casa matriz de un conjunto de empresas operadoras, hasta el momento subsidiarias de las transnacionales foráneas.

⁸ La agenda de Pdvsa se centró en la maximización de volúmenes, el flujo de caja y ventas tanto a nivel nacional como internacional (Mommer, B. [2003]).

⁹ A pesar de algunos intentos de impedir la evasión de recursos por parte de Pdvsa mediante la maniobra de los precios de transferencia esta cuestión se decidió totalmente a favor de Pdvsa cuando el gobierno del presidente Jaime Lusinchi (1984-1989) decretó que la compañía podría establecer sus propios precios. (Mommer 2003).

¹⁰ El rol del MEM que con anterioridad a la nacionalización había sido el responsable de las relaciones legales, contractuales y fiscales con las compañías extranjeras fue reducido a un estatus de organismo refrendatario. (Mommer, B. [2003]).

“apertura”, la doctrina neoliberal se convierte en la fuente fundamental de orientación de la gestión económica venezolana.

Tal y como señala Bernard Mommer, Pdvsa predicó el evangelio de la competitividad al gobierno alegando que las regalías y los impuestos tenían que reducirse para atraer a los inversionistas extranjeros. Cabe destacar, como medidas ejemplares del papel de Pdvsa durante este periodo, las diversas asociaciones con compañías extranjeras que Pdvsa articuló para explotar el petróleo extra-pesado de la Faja del Orinoco con el objetivo de vulnerar las cuotas OPEP. Además Pdvsa abrió a la inversión privada los llamados “campos marginales” productores de crudos convencionales mediante suculentos acuerdos para el capital transnacional conocidos como “Contratos de Servicios Operativos”,¹¹ los que para 2001 llegaron a producir alrededor de 500 mil b/d. Uno de los resultados con más consecuencias para la economía nacional de la política de apertura fue el franco declive de la participación del gobierno en el ingreso petrolero. Así en 1981, el ingreso bruto por la producción de hidrocarburos, incluyendo la refinación, ascendió a US\$ 19,7 mil millones, un máximo histórico. En 2000 se alcanzó un nuevo máximo, de US\$ 29,3 mil millones. No obstante en 1981 Pdvsa pagó US\$ 13,9 mil millones en ingresos fiscales, pero solamente US\$ 11,3 mil millones en 2000. (Mommer, B. [2003]).

La V República, hacia la consecución de la plena soberanía petrolera

Sin lugar a dudas, con el Caracazo¹² se inicia un fuerte proceso de empoderamiento popular en el marco de los sectores marginados de la sociedad venezolana, sectores que irán fortaleciendo progresivamente sus planteamientos radicales de raíz social, democrática y nacional. Alrededor de este nuevo protagonismo popular, sobretudo desde la emergencia política del proyecto liderado a partir de 1992 por Hugo Chávez, se rearticularán las fuerzas sociales e intelectuales contrarias a la dinámica ultraliberal emprendida, sin control alguno por parte de Pdvsa, y que había conseguido convertir en alumno neoliberal aventajado un país que históricamente había jugado un rol destacado en la defensa nacional de los recursos energéticos.

La pugna sobre el funcionamiento y destino de la industria petrolera nacional se entabla de manera virulenta a partir de este momento histórico. A un lado se encuentran los opositores a la política liberal de Pdvsa, intelectuales y políticos, articulados alrededor del proyecto político de Chávez, del otro la amalgama de intereses del capital internacionalizado, defendidos por su buque insignia Pdvsa, dispuestos a defender llegado el momento “manu militari” el suculeto negocio que les proporciona ser amos y señores del petróleo venezolano. Será sobretudo después del ascenso al poder de Hugo Chávez cuando este conflicto asuma sus visos más violentos llegándose a orquestrar, sobretudo durante los años 2002 y 2003, por parte del conglomerado de intereses transnacionales, diversos intentos de derrocar el gobierno democráticamente elegido de Hugo Chávez.

Cabe destacar que en los acontecimientos de la segunda semana de abril de 2002 que desembocaron en el fallido golpe, Pdvsa tuvo un rol protagónico. El conflicto, surgido por los cambios introducidos en Pdvsa por parte del nuevo ejecutivo, sirvió de plataforma para el lanzamiento de un paro nacional de 24 horas, prelude de una huelga general indefinida de 24 horas que degeneró en el fallido golpe de estado del 11 de abril. Como muestra de la importancia del petróleo venezolano en la agenda del capital transnacional se debe hacer hincapié en que en las primeras modificaciones efectuadas por el efímero gobierno de Carmona, surgido del golpe de Estado y reconocido inmediatamente por el FMI, los asuntos petroleros tuvieron la mayor importancia. Entre las intenciones del gobierno golpista se encontraba renovar las hostilidades hacia la OPEP, desconocer los diversos acuerdos internacionales que había empezado a suscribir el Gobierno de Chávez y restituir todo el poder para Pdvsa.

Los lineamientos claves de la política petrolera de la Revolución Bolivariana

Desde que Chávez asumió el poder en febrero de 1999, se inició una reforma de la política petrolera que había sido dominante en la década anterior. La nueva orientación rescata aspectos esenciales de la larga tradición petrolera venezolana y

¹¹ Los convenios operativos se estructuraron de manera que las transnacionales no pagaran regalía (de esta se encargaría Pdvsa) ni tampoco pagaran el impuesto sobre la renta que a la tasa petrolera, entonces del 67,7% sino a la tasa no petrolera del 34%. (web Pdvsa). En estos contratos Pdvsa actúa como un “paraguas” protegiendo al capital privado contra el Estado, garantizando que la compañía estatal pagaría una indemnización a sus socios si se produjera algún cambio legislativo en su detrimento, incluyeron el arbitraje internacional, vulnerando la soberanía jurídica venezolana.

¹² El 27 de febrero de 1989 se produjo en Venezuela el primer gran alzamiento popular contra las medidas de corte neoliberal dictaminadas por el FMI y que pretendía implementar Carlos Andrés Pérez. Este episodio conocido como el “Caracazo” representará un punto de inflexión fundamental en las relaciones sociales venezolanas. En este momento se inicia el proceso de empoderamiento popular. (Denis R. 2001).

busca superar algunas orientaciones consideradas equivocadas y que se habían venido estableciendo desde la nacionalización de 1976. (Lander. L.E. López Maya. M. [2003]). Según Alan Viergutz, una manera de calificar la nueva política petrolera venezolana es de Nacionalista. El nacionalismo, dentro del nuevo contexto, implicaría darle prioridad al desarrollo de las empresas y capitales venezolanos sin menospreciar el aporte que puedan hacer los inversionistas y corporaciones extranjeras. En materia de hidrocarburos, el nuevo gobierno promulgó dos nuevas leyes. La primera, la Ley de Hidrocarburos Gaseosos, fue promulgada en septiembre de 1999 y la segunda, la Ley de Hidrocarburos Líquidos, fue promulgada en noviembre de 2001, derogándose, con estas dos leyes, todas las leyes previas relacionadas con los hidrocarburos.

Tal y como plantea Alí Rodríguez Araque, Ministro de Energía y Minas de 1999 a 2000, y uno de los personajes clave de la reorientación nacionalista de la política petrolera venezolana, las directrices de la nueva política petrolera puesta en marcha por el gobierno de Chávez, se establecen como principios en la nueva Constitución de la República Bolivariana, en vigor desde el año 2000. De forma general podríamos destacar como objetivos fundamentales:

- Recuperar el control del poder público nacional sobre los recursos de hidrocarburos.
- Reestablecimiento por parte del Estado del derecho a definir y garantizar una contribución patrimonial por el acceso al recurso natural.
- Dar un nuevo impulso al proceso de industrialización de los hidrocarburos para mejorar la composición de la cesta de exportación venezolana.
- Definir una nueva estrategia para la política petrolera internacional.

El uso solidario internacional de los recursos petroleros. Petroamérica, el proceso hacia la integración energética cooperativa

Sin lugar a dudas el gobierno de Hugo Chávez es plenamente consciente desde el primer momento de la fabulosa oportuni-

dad que le otorga su enorme potencial en recursos energéticos para iniciar un cambio profundo en las relaciones internacionales entre los distintos países del Cono Sur. En su afán por tejer la red internacional que le permite desafiar al orden internacional establecido, así como iniciar un proceso de cambio profundo en los mecanismos de intercambio internacionales, el ejemplo que el Gobierno Bolivariano de Venezuela esta dando con el uso solidario y cooperativo de sus recursos naturales, muestran una firme decisión en el avance hacia ese modelo de relaciones internacionales con importantes componentes de carácter socialista.

Con el objetivo de definir el liderazgo de Venezuela en la escena internacional, una de las primeras medidas que impulsó el gobierno del presidente Chávez fue restituir el papel de Venezuela en la denostada OPEP. Así, en septiembre del año 2000, como resultado de las distintas reuniones que previamente se habían mantenido por parte del nuevo ejecutivo venezolano con miembros de la OPEP, durante los días 27 y 28 se celebró en Caracas la *II cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de los Países miembros de la OPEP*.¹³ Esta cumbre sirvió para ofrecer una imagen nuevamente cohesionada de la organización que se fortaleció con la firma de la *Declaración Solemne de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros de la OPEP*, conocida también como *Declaración de Caracas*.

Esta declaración, con sus veinte resoluciones, recoge las orientaciones políticas básicas de la organización para los años venideros, reafirmando las orientaciones compartidas desde los orígenes mismos de la organización que mantienen vigencia e incorporando aspectos novedosos para responder a los importantes cambios ocurridos en la economía mundial desde su fundación (Lander .L.E. [2003]). A pesar de lo difícil que es precisar el impacto que, sobre los precios del petróleo, tuvo el fortalecimiento de la OPEP fraguado en Caracas, cabe señalar que, para el mes en que Chávez tomo posesión, febrero del 1999, la cesta venezolana de crudos y productos llegó a cotizarse en US\$ 7,35 y promedió ese mes US\$ 8,45. A partir de la reunión, los precios del petróleo ascendieron vigorosamente hasta situarse en los US\$ 73,19 dólares por barril a día de 12 de octubre de 2007.¹⁴

¹³ Esta cumbre contó con la participación de ocho jefes de estado y de gobierno de los once países miembros de la organización y delegaciones de muy alto nivel de los tres países restantes. Participaron también, en calidad de invitados especiales, delegaciones de países exportadores de petróleo no miembros de la organización como México, Rusia, Noruega y Angola.

¹⁴ Evidentemente otros factores externos a la OPEP también han contribuido en el alza de precios vivida desde febrero de 1999. La recuperación de la economía en el sureste asiático, la deplorable agudización del conflicto palestino-israelí, el callejón sin salida que representan los conflictos y la tensión en Oriente Medio son variables que deben añadirse a la compleja ecuación que da como resultado los precios del petróleo

Con el objetivo de desarrollar los contenidos recogidos en la Declaración de Caracas, entre el 18 y 19 de octubre del 2000 se realizó, también en Caracas, una reunión que contó con la participación, además de Venezuela, de representantes del más alto nivel de diez países de Centro América y el Caribe, para la firma del *Acuerdo Energético de Caracas*. Este acuerdo, al cual también se incorporó Cuba, tiene como objetivo central aliviar la factura petrolera de los países firmantes cuando el precio internacional del crudo sea elevado.¹⁵

En la dirección anterior, en el marco de la integración y bajo la propuesta de cooperación regional conocida como el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), el gobierno venezolano impulsa la iniciativa de Petroamérica como una propuesta de integración energética de los pueblos del continente, fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad de los países en el uso justo y democrático de los recursos en el desarrollo de sus pueblos. El desarrollo de esta iniciativa de integración energética pasa por:

- Redefinir las relaciones existentes entre los países sobre la base de sus recursos y potencialidades.
- Aprovechar la complementariedad económica, social y cultural para disminuir las asimetrías en la región.
- Minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tiene los costos de la energía, originados por factores especulativos y geopolíticos.
- Fortalecer otras iniciativas regionales como MERCOSUR y la Comunidad Suramericana de Naciones.

En Petroamérica confluyen tres iniciativas subregionales de integración energética, que son Petrocaribe, actualmente formada por los países del área del Caribe mas Nicaragua, Petrosur, donde se agruparían Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay y Petroandina, propuesta a los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Si bien el acuerdo de Petrocaribe es el que se ha desarrollado en mayor grado, progresivamente se va avanzando en la consolidación de los distintos proyectos que componen Petroamérica. A modo de ejemplo, durante los días 29 y 30 de septiembre de 2005, durante la cumbre de la CONASUR en Brasilia, se consiguió

avanzar en distintos acuerdos con los países del área de Petrosur, así pues con Brasil se consolidó el proyecto de desarrollo energético Mariscal Sucre así como el proyecto de construcción conjunta de distintas refinerías y diversos acuerdos para la implantación conjunta de estudios para la cuantificación y certificación de reservas. Durante esta cumbre también se consolidaron distintos acuerdos de cooperación energética con las principales empresas de Argentina y Uruguay.

Otra muestra de la ambición de avanzar hacia la concreción de Petrosur es el proyecto promovido desde Venezuela que tiene como elemento central la construcción de un gaseoducto del sur que uniría Venezuela con el norte de Argentina atravesando Brasil y al que se sumarían Uruguay y Bolivia. El proyecto no ha dejado indiferente a nadie dada su magnitud y los problemas técnicos, jurídicos y ambientales a los que da lugar; no sólo porque atravesaría la selva amazónica y multitud de comunidades de pueblos indígenas, sino porque, desde un punto de vista económico siendo las distancias a recorrer tan largas, resulta poco rentable optar por esa forma de transporte del gas en lugar de los buques cisterna. Tal y como señala Alberto Montero, quienes enfocan la cuestión desde esa perspectiva, pasan por alto su verdadera dimensión que no es otra que la búsqueda de un mecanismo que vertebre la integración regional con las mismas connotaciones que, en su día, tuvo la Comunidad Europea para el carbón y el acero para la posterior creación de la Comunidad Económica Europea.

También son numerosos los acuerdos a los que se ha llegado con algunos países del área andina. Actualmente se constata que con la llegada al poder en Ecuador de Rafael Correa y de Evo Morales en Bolivia los acuerdos de cooperación en distintas materias, entre ellas la energética, se están ampliando notablemente con estos países.

Recientemente, en agosto de 2007, fruto del acuerdo de cooperación entre Petroecuador y Pdvsa se acordó el envío por parte de Venezuela de dos taladros de perforación petrolera. El uso de los taladros permitirá que Ecuador produzca al menos 10 mil barriles diarios adicionales, lo cual se traducirá en ingresos estimados en 250 mil millones de dólares anuales. En esta dirección Venezuela está prestando asesoramiento a

¹⁵ El acuerdo, complementario al llamado Acuerdo de San José copatrocinado por México y Venezuela, consiste en otorgar, a los países signatarios, de manera segura y estable, una cuota de crudos, y de estar el precio promedio anual por encima de \$15 por barril, una parte de la factura podrá ser cancelada a plazos (hasta 15 años), con un periodo de gracia inicial (entre 12, 18 y 24 meses) y con intereses muy bajos (2%). En un tramo inicial, de cotizarse el crudo ligeramente por encima de los US\$15 por barril, el porcentaje de la factura a financiar sería del 5%, mientras que de subir la cotización por encima de los US\$30 por barril, el porcentaje a financiar puede llegar a elevarse a 25%. Se abre además la posibilidad de que parte de la factura sea cancelada con bienes y servicios producidos en esos países.

Ecuador ante la inminente reincorporación de este país en la OPEP y en relación a la renegociación de los contratos que el gobierno ecuatoriano mantiene con diversas compañías extranjeras. Fruto de las nuevas relaciones con el país andino y Venezuela actualmente se está negociando con Colombia la posible adhesión de Ecuador al Proyecto del Gaseoducto Transoceánico que actualmente comparten Venezuela y Colombia. Del mismo modo hay que destacar los acuerdos entre los gobiernos de Bolivia y Venezuela para la creación de empresas mixtas con el objetivo de desarrollar la exploración y explotación de los recursos tanto petroleros como gasíferos en territorio boliviano, norte del departamento de la Paz, como en la faja del Orinoco venezolana.

Construyendo el ALBA: El acuerdo de Petrocaribe

El nacimiento de Petrocaribe fue suscrito por 14 países de la región caribeña el 29 de junio de 2005.¹⁶ Cabe señalar que el convenio de Petrocaribe lleva implícita la articulación de los acuerdos existentes anteriormente como el convenio de San José y el acuerdo energético de Caracas; sin embargo, mejora las condiciones financieras de este último. Así pues, propone una escala de financiamiento de la factura petrolera tomando como referencia el precio del crudo. En el marco del acuerdo refrendado el 6 de septiembre en Montego Bay (Jamaica), Venezuela otorga a los miembros de Petrocaribe facilidades de compra para derivados del petróleo (diesel y gasolina fundamentalmente) consistentes en financiar un 60% del monto total a 90 días sin pago de intereses y el restante 40% se financia a 15 o 20 años a un tipo de interés del 1% anual. Al mismo tiempo, con el ahorro de la factura energética de los intercambios realizados bajo este esquema, también se ha creado un fondo especial, Alba Caribe, que fue activado con la aportación especial de 50 millones de dólares por parte de Venezuela y cuyos fines son, evidentemente, la promoción del desarrollo económico y social. Pero además este acuerdo, tal y como señala A. Montero, presenta la particularidad de que, si así lo convienen las partes, admite la cancelación de ese 40% aplazado mediante mecanismos de comercio compensado.

Después de dos años transcurridos de la firma del acuerdo que da nacimiento a esta iniciativa energética y de cooperación social, resultan destacables algunos de los avances que se han

producido en la implementación de distintos proyectos y medidas. Por citar algunos de los más importantes:

- Hasta la fecha se han constituido diversas Empresas Mixtas para el desarrollo de las operaciones previstas en el acuerdo. Sólo con Cuba existen ya 16 empresas que operan bajo esa fórmula cooperativa.
- La cuota global de Petrocaribe alcanza ya setenta y seis mil barriles diarios.
- La instalación de plantas de llenado y distribución de bombonas de GLP en Dominica y San Vicente y las Granadinas reflejan avances positivos en medidas que han impactado positivamente la economía familiar de los más humildes.
- La Construcción de la infraestructura para el almacenamiento y la distribución de combustible como el sistema de tanques de Dominica y el proyecto de una futura refinería con capacidad para 10.000 barriles diarios.
- El desarrollo de los programas sociales en las áreas de vivienda, salud y educación, a partir de la utilización del fondo Alba Caribe.

Tal y como se señala en la Declaración Política de Jefes de Estado y de Gobierno de la III Cumbre de Petrocaribe¹⁷ realizada en Caracas el 11 de agosto de 2007, se reafirma que la consolidación de la integración energética es tan sólo un instrumento de la gran alianza política y estratégica que se debe seguir construyendo. En ese sentido, la utilización de la palanca energética debe permitir el avance hacia formas superiores de integración económica, social y política para transformar al Caribe y a toda América Latina en un gran bloque en el escenario del mundo pluripolar que está en proceso de configuración. Así pues, se rubrica por parte de los países asistentes a la cumbre que, a partir de este momento Petrocaribe debe trascender el ámbito energético para ubicarse en los espacios de la integración productiva y el desarrollo social, para ello además de los mecanismos ya en funcionamiento se prevén medidas como:

- Creación de empresas mixtas para la inversión productiva con el objetivo de desarrollar las capacidades conjuntas de los distintos países así como de ampliar los mercados.

¹⁶ Actualmente integran Petrocaribe los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Haití, Nicaragua y Venezuela.

¹⁷ En esta III cumbre se produjo la adhesión de Nicaragua y de la República de Haití al acuerdo de cooperación energética de Petrocaribe.

- El establecimiento de acuerdos de compra de productos (cupos de producto) por parte de los países de menor desarrollo, en los rubros de: producción de pollo pesca, azúcar, bananos entre otros.
- Eliminación de todo tipo de barreras y limitaciones por parte de los países de mayor desarrollo relativo a las exportaciones de productos y bienes generados en los países de menor desarrollo relativo.
- Articulación de los programas sociales comunes para optimizar su impacto y el logro de los objetivos propuestos.
- Desarrollo conjunto del transporte aéreo y marítimo en tanto que requisito indispensable para la integración real.

El petróleo y la consecución de la justicia social: el impulso petrolero al desarrollo social y productivo nacional

De forma congruente con el modelo de democratización económica que desde el primer momento está impulsando el presidente Chávez, la redistribución social de los beneficios originados por la explotación petrolera se convierte en un elemento fundamental del nuevo diseño del Estado venezolano. Pdvsa, con el impulso y apoyo a los distintos proyectos y planes sociales orientados al desarrollo de las comunidades se ha convertido en uno de los ejes centrales del modelo de desarrollo endógeno bolivariano. Para colocar los recursos petroleros al servicio del país y avanzar en la construcción de un nuevo modelo económico Pdvsa impulsa el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA I y II). El fondo fue aprobado por la Asamblea General de Accionistas de PDVSA el 14 de mayo de 2004.

Los aportes realizados al Fondo para el Desarrollo Económico y Social del país son posibles gracias a los excedentes de los precios petroleros¹⁸. Hasta la actualidad, son múltiples los proyectos de desarrollo que han recibido el apoyo desde este fondo, a destacar entre ellos: el impulso de la creación de la línea aérea CONVIASA, al desarrollo del complejo agroindustrial Ezequiel Zamora, la construcción de distintas centrales hidroeléctricas y termoeléctricas, la implementación de los distintos proyectos de transporte público –a destacar el sistema masivo de transporte de pasajeros de Barquisimeto y las obras civiles del metro de los Teques– la construcción de diversos

complejos habitacionales (en los estados de Táchira y Zulia). La utilización de los excedentes petroleros en obras de inversión no sólo contribuye al desarrollo económico y social sino que también disminuye las necesidades de financiamiento del fisco nacional y mejora la solvencia financiera del país en el mediano plazo.

Hay que destacar que la empresa estatal venezolana Pdvsa apoya directamente casi todas las misiones sociales y programas de desarrollo que el Gobierno Bolivariano está impulsando actualmente en el país. Además existe un firme compromiso de esta empresa en la consolidación del modelo de desarrollo endógeno, y por tanto de implicar al tejido productivo nacional en el basto entramado de la industria petrolera. Al respecto la empresa, bajo el compromiso de Responsabilidad Social, ha adoptado un nuevo modelo de relaciones con las empresas y la comunidad, en el cual se promueve, desde el seno de Pdvsa, la plena implicación del tejido productivo nacional en la demanda de bienes, ejecución de obras y contratación de servicios de la corporación. En esta dirección resulta destacable el papel que juega Pdvsa en la organización y desarrollo de las *Rondas de Negocio para la Sustitución de Importaciones* que se organizan periódicamente en el país con el objetivo de preparar al tejido productivo nacional para producir aquellos bienes y servicios, históricamente provenientes de la importación, necesarios para el funcionamiento de los diferentes entes y empresas públicas.

FONDEN: instrumento estratégico de industrialización nacional

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se le dio rango constitucional al principio de que el ingreso que se genere por la exportación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud, mandato constitucional que también se consagró en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Con este objetivo el 9 de septiembre de 2005 se creó el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) con un capital inicial de 6.000 millones de dólares. Constituye un elemento estratégico de diversificación productiva, que aunado a otras instituciones financieras pretende la garantía del crecimiento productivo.

El FONDEN se nutre con los montos de divisas que sobrepasan los límites estimados para atender las necesidades de pago

¹⁸ El mecanismo que permite aportar recursos al fondo se encuentra legislado en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

de la economía. Al respecto hay que tener presente que la recepción del ingreso petrolero externo de Venezuela y su manejo involucra a tres instituciones: el Gobierno Nacional, Pdvsa y el Banco Central de Venezuela -BCV- y que por tanto en los mecanismos de aporte de recursos al Fondo se tiene presente, por una parte, las necesidades de divisas que tenga Pdvsa para sus operaciones ordinarias y de inversión y por otra parte, los requerimientos de divisas del BCV para atender las demandas del sector privado y del propio sector público.

Son numerosos los proyectos que se están financiando a través del FONDEN. Abarcan la totalidad de los estados de Venezuela y comprenden numerosos rubros de vital importancia social y estratégica. Al respecto destacar la financiación de la implementación de la misión de Salud Barrio Adentro sobre todo la adquisición de los equipos médicos que deben permitir el desarrollo de las fases III y IV de dicha misión. La construcción de distintas infraestructuras eléctricas y termoeléctricas, la construcción de distintas infraestructuras de carácter viario y ferroviario, a destacar la construcción del puente sobre el río Orinoco "Orinoquia", el proyecto ferroviario Eje Norte llanero, la continuación del metro de los Teques, la construcción del metro de Valencia, la ampliación del metro de Caracas. Destacar también la construcción de viviendas para uso social que se está realizando a través de de los programas financiados a través del FONDEN.

Perspectivas futuras del modelo de solidaridad basado en el petróleo

“Vivir del petróleo para los venezolanos no ha sido fácil, vivir sin él, sigue siendo el reto para el futuro. El petróleo per se no es un símbolo de riqueza real, y puede terminar, de no utilizarlo correctamente, como un símbolo de desperdicio.

Por los momentos, y es la misión que nos toca cumplir , debemos consolidar la tr ansición que per mita cumplir con los sueños de todos quienes han luchado por un mundo más justo , más libre y de plena igualdad. Se hace camino al andar proclamaba el poeta, y esto no es más que un paso , un primer gran paso”.

Jorge Giordani 2005.

Ministro de Planificación y Desarrollo de Venezuela.

Cabe preguntarse cuál es la viabilidad del modelo de solidaridad social integración cooperativa basado en el petróleo. Existen una serie de elementos que nos permiten afirmar que se trata de una apuesta perfectamente sostenible en el corto y mediano plazo. En el largo plazo, parece difícil sostener un

modelo basado casi exclusivamente en la explotación de un recurso natural no renovable sobre el que existe una fuerte presión por el lado de la demanda.

Si tenemos en cuenta la evolución de los precios del crudo se constata el imparable ascenso de los mismos, así pues si tomamos el periodo que comprende el mandato de Hugo Chávez los precios del barril de petróleo de la calidad cesta venezolana, la referencia para evaluar el precio del petróleo del país, ha pasado de los US\$ 8,45 barril que promedió en febrero del 1999, momento en que Hugo Chávez ascendió al poder, hasta alcanzar los US\$ 77 barril actuales. A este factor se debe añadir que la demanda futura de crudo, según las previsiones de la OPEP, continuará en una senda netamente ascendente. Así se prevé un aumento del consumo petrolero mundial de 84 MMBD a 113 MMBD para 2020, lo que significa que en menos de 14 años el incremento del consumo mundial será del 22%. En esta dirección cabe notar también que el incremento de la demanda mundial de gas, para el mismo período, será del 62%, esto significa que será aproximadamente tres veces mayor que la demanda de petróleo; de 11 MMPCD a 25 MMPCD, es decir un incremento del 127%.

Hay que destacar que Venezuela cuenta con unas reservas impresionantes de gas, que progresivamente se van convirtiendo en un pilar que refuerza el modelo de solidaridad y justicia social basado en los recursos energéticos. Concretamente Venezuela cuenta con 147 billones de pies cúbicos (BPC) (4,15 billones de m3) de gas en reservas probadas, además posee recursos entre 40 y 60 BPC por confirmar. Dichas cifras representan el primer lugar de América Latina, la novena a escala mundial y la séptima respecto a los países que integran la OPEP.

Precios del crudo (Cesta Venezolana) (\$/ barril)

1998	11,44	1999	16,31
2000	26,31	2001	20,35
2002	22,61	2003	26,47
2004	33,66	2005	46,37
2006	55,08	2007*	77,64

Datos referidos al precio del crudo entre el 15 y el 19 de octubre del 2007.

Fuente: OPEP / Ministerio de Energía y Minas de Venezuela.

Elaboración propia.

Las cifras existentes sobre las reservas petróleo probadas, y a la espera de certificación, nos muestran que Venezuela cuenta en la actualidad con 100 mil millones de barriles de reservas probadas que junto a los 216 mil millones de de barriles de crudo que se estima certificar y cuantificar a través del Proyecto

Orinoco Magna Reserva sumarían reservas de 316 mil millones de barriles con lo cual Venezuela se ratifica como el país con las mayores reservas de hidrocarburos líquidos en el mundo.

Este contexto existente en el ámbito de los hidrocarburos proporciona una situación inmejorable, por lo que se refiere a la disponibilidad de recursos en manos de las instituciones bolivarianas, para afrontar con holgura el desafío que suponen los planes de solidaridad y justicia social basados en el ingreso petrolero, tanto a nivel nacional como los vinculados con la cooperación e integración de carácter internacional. Como ejemplo señalar que el gobierno venezolano basa su propuesta presupuestaria para el 2008 en un precio del barril de petróleo de US\$35 mientras que actualmente el precio del barril de crudo se cotiza alrededor de los US\$77. Las previsiones gubernamentales se sostienen en una previsión de producción diaria de 3,637 millones de barriles de crudo, cifra que, de acuerdo al programa Siembra Petrolera, deberá alcanzar la cifra de 5 millones 847 mil barriles diarios para 2012. Este escenario hace prever que las impresionantes cifras de crecimiento económico que está experimentando Venezuela se mantengan en el futuro. Señalar que la tasa de crecimiento del PIB para 2006 se situó alrededor del 10% y que para el 2007 se prevé un crecimiento entorno al 8%.

Esta situación de bonanza petrolera se constata también en el nivel de las reservas existentes en el país que se sitúan en la actualidad alrededor de los US\$ 29.394 millones.

Crecimiento promedio del PIB (%)

1981-1990	-0,7	1991-1997	2,9
1998-1999	-3,15	2000-2001	3,75
2002-2003	-9,35	2004-2005	13,45

Fuente: CEPAL sobre la base de las cifras oficiales. Diversos años.

Finalmente, existen otra serie de interrogantes alrededor de la estrategia petrolera del Gobierno Bolivariano vinculados a la sostenibilidad a largo plazo de ésta. Por una parte cabe preguntarse, ante una estrategia de desarrollo basada tan agresivamente sobre la explotación de los recursos del subsuelo, si verdaderamente el modelo de desarrollo más acertado para Venezuela pasa por una estrategia que va a suponer, a la práctica, la dilapidación del patrimonio natural que posee el pueblo venezolano. Como todo el mundo sabe, el petróleo es un recurso no renovable, por tanto, a pesar de las impresionantes reservas que ostentan las entrañas venezolanas, se debe tener presente que estas son agotables. Así pues, el modelo de diversificación

económica planteado por la estrategia petrolera del gobierno debe tener resultados positivos, ya que de no ser así se habrá agotado inútilmente buena parte de la riqueza no reponible de la nación.

En esta misma dirección anterior debe plantearse hasta que punto será posible construir un modelo social, que quiere avanzar hacia el socialismo del siglo XXI, utilizando como recurso fundamental para su construcción el elemento clave en el desarrollo del capitalismo más voraz: el petróleo. Sin lugar a dudas, la construcción de un modelo de sociedad diferente a la capitalista no sólo implica parámetros distintos en la distribución de la riqueza sino que, de forma fundamental, requiere avanzar sólidamente hacia modelos productivos que, además de superar las relaciones sociales capitalistas basadas en la explotación del hombre por el hombre, no supongan ni el agotamiento de los recursos ni tampoco la destrucción de los ecosistemas en los que se desarrolla la actividad productiva. Tomar como elemento central de un desarrollo alternativo, que quiere avanzar hacia el socialismo, la extracción y explotación de uno de los recursos cuya obtención y posterior utilización está en la base de la mayor parte de los problemas ambientales que hoy tiene planteada la humanidad, representa una paradoja difícil de superar.

Como dato positivo que muestra que el gobierno venezolano ha tomado buena cuenta de la imposibilidad económica y ecológica de sostener de manera permanente un modelo económico basado en el petróleo hay que mencionar la Misión Revolución Energética. Este programa puesto en marcha en noviembre de 2006, se propone alcanzar la eficiencia energética a través del racionamiento del consumo de energía y el aprovechamiento de fuentes alternativas, como la eólica y la solar.

Sin lugar a dudas, en la actualidad, no es posible para un país con el pasivo social de Venezuela, prescindir de los recursos provenientes del petróleo. Además, como se ha mostrado, la apuesta bolivariana pasa por poner los recursos energéticos de Venezuela a favor de una apuesta nacional e internacional basada en la solidaridad y la cooperación, que tiene como objetivo último la construcción de un modelo social basado en los principios socialistas. La apuesta venezolana es sumamente audaz puesto que el coste tanto ecológico como de patrimonio nacional será importante. En un momento social y político como el actual, dónde las instituciones públicas y privadas del capitalismo ostentan, de manera firme, el poder de mando de la economía y la sociedad mundial. El desafío que plantea la

revolución bolivariana al modelo de dominación hegemónico del capitalismo, es una de las pocas oportunidades, verdaderamente sólidas, de romper la dominación histórica a la que el capitalismo ha sometido a los pueblos del continente americano y quién sabe, si de convertirse en uno de los puntos de rotura de la hegemonía capitalista a nivel global.

Bibliografía utilizada

- Lander Luis, E, López Maya, M. Venezuela: fortunas y penas de un país petrolero. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Mommer, B. Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Rodríguez Araque, A. La Reforma petrolera de 2001. Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Lander, L. E. Gobierno de Chávez: ¿Nuevos rumbos en la política petrolera venezolana? Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Mommer, B. Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero. Petróleo Subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Viergutz, A. La política energética de Venezuela y el sector privado. Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Contreras, Jesús, M. El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal, (2003).
- Boué, J. C. El programa de internacionalización en Pdvsa: ¿triumfo estratégico o desastre fiscal? Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Lander, L. E. López Maya, M. Venezuela, golpe y petróleo. Petróleo subversivo. Poder y petróleo en Venezuela. Ed. Faces-UCV y Pdvsa (2003).
- Varios autores. Pdvsa y el Golpe.
- Pérez Alfonso, J. P. Rangel, D. A. El Desastre. Ed. Vadell Hermanos (1976).
- Mommer, Bernard. Petróleo global y estado nacional. Ed Comala.com (2002).
- www.pdvsa.org
- www.aporrea.org
- www.soberania.info
- www.opec.org.
- Rangel, D. A. Venezuela: Oil Republic. El Mundo 17/03/05.
- Mieres, F. ¿Qué nos dicen las cifras petroleras? Soberanía info. 18/10/03.
- Giordano, C. Las guerras del petróleo. Ed. Icaria (2004).
- Denis, R. Fabricantes de Rebelión. Ed. Primera Línea.
- Maza Zavala, D. Los mecanismos de la dependencia. Fondo editorial Salvador de la Plata.
- Diversos autores. Venezuela en perspectiva. Ed. Question.
- Pacheco Simanca, J. L. Sistema capitalista mundial y polo de poder latinoamericano. Fondo editorial Question.
- Lebowitz, M. La Revolución de necesidades radicales.
- Montero Soler, A. ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano. Revista AGORA, n° 15.
- Busqueta, J. M. La política petrolera de la revolución bolivariana. El camino hacia la plena soberanía. Revista Agora. n° 15.
- Torres López, J. Et al. La Política económica del gobierno bolivariano. Revista AGORA, n° 15.
- Goirdani, J. Perspectivas venezolanas 2006. Revista Question.
- Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, R. Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000). Ed Vadell Hermanos.

Política y equidad social en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2006)

Rodolfo Magallanes
Universidad Central de Venezuela

I. Antecedentes: Venezuela en el contexto de la crisis económica latinoamericana a finales del siglo XX

El tema de la equidad social es de particular importancia no sólo en nuestro país sino en todo el continente americano. Venezuela ha sido uno de los países de más rápido deterioro de sus condiciones sociales durante los últimos veinte y más años. El ingreso per cápita del venezolano para 1995 era el equivalente de 1960; el salario real se había deteriorado continuamente, al menos desde 1979, y representaba a mediados de los noventa sólo 40% del valor que tenía para entonces, acercándose a los valores que poseía para comienzos de los años cincuenta (Carvalho, 1999, 149).

Al mismo tiempo, nuestro subcontinente está señalado como la región que revela mayores índices de desigualdad social en el mundo¹. El crecimiento económico durante los años setenta en la región de América Latina, permitió mejorar la condición social de muchos de los habitantes de este territorio; las tasas de crecimiento económico habrían reducido la pobreza

de 43% a 27,5% a finales de la década. Esta situación se revirtió junto con los niveles de crecimiento económico durante los años ochenta, por lo que el número de pobres en la región aumentó hasta 35,2%. Durante los años noventa, a pesar de obtener significativos niveles de crecimiento económico (6% per cápita en algunos casos) las condiciones de pobreza de porciones importantes de la población no mejoraron, sino que incluso llegaron a afectar a casi la mitad de la población de la región. Ello revelaría a algunos la existencia de un modelo económico de “crecimiento sin distribución”, en cuya base se ampliaría el problema de la pobreza, reforzando la idea de que la pobreza sea principalmente un “problema de distribución” (Fleury, 1999; Machado 1999).

El modelo de crecimiento económico en los noventa estuvo caracterizado por la adopción de una política de promoción de la oferta de bienes al mercado externo y el desincentivo de la demanda local, la reestructuración del Estado, lo que implicó generalmente disminución de su gasto, especialmente del gasto social², y la promoción de su inhibición ante el funcio-

¹ “Para medir la desigualdad se usa con frecuencia el llamado coeficiente de Gini. Cuanto más se acerca a 1, peor es. El de los países más equitativos del mundo, como los nórdicos, está entre 0,20 y 0,25, el de los países desarrollados en 0,30, el promedio mundial, considerado muy malo, en 0,40, el de América Latina es 0,57, el peor del orbe.” (Klikberg, 2000, 28)

² El gasto social adopta un comportamiento procíclico; el trabajo de Bustelo refiere precisamente algunos datos “...Un estudio... que abarca 12 países durante la década del '80 – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela– corrobora la fuerte caída del gasto social real per cápita en la región, a excepción de Brasil y de algunos países (Argentina, Colombia, Uruguay y Paraguay). Las reducciones alcanzan hasta un 50% en el caso de Ecuador y nunca son inferiores al 13% como en el caso de Chile” (Bustelo, 2000, 27). En el caso de Venezuela, la reducción fue superior al 35%. Véase también los trabajos de G. Avelino y F. Filgueira contenidos en Pérez Baltodano, 1997.

namiento de la economía de mercado y sus resultados; pero, una de las implicaciones principales, y esto tiene un impacto especial sobre el tema que estamos considerando, es el cambio que indujo sobre las políticas y programas sociales³.

El Estado, en esta concepción, se limita a garantizar las condiciones de reproducción y acumulación ampliada del capital⁴ “los Estados se han reducido a garantizar las condiciones de producción, infraestructura, tecnología y recursos humanos más flexibles acabando con las garantías del trabajador” (Fleury, 1999, 77) Durante las primeras tres décadas del sistema político instaurado en Venezuela a partir de 1958, los programas sociales fueron definidos aproximadamente en términos amplios, poco menos que universales;⁵ aunque en la práctica, el disfrute de los programas sociales dependía en muchos casos de la adscripción a grandes corporaciones: el partido, la central sindical dominante, las fuerzas armadas, y fundamentalmente, de la condición urbana, de la situación laboral y de la cercanía del beneficiario a la red pública de servicios.⁶

Un elemento que nos permite ilustrar el carácter corporativo de la política social que se implantó durante esta época, es el tipo de instrumentos que se utilizaron para el logro de los objetivos de política social y el uso preferente del sistema económico como red de distribución de los beneficios; al respecto, nos señala un investigador: “El más importante de todos lo constituye el suministro de **subsidios indirectos masivos**, es decir, subsidios que eran entregados directamente al productor

y que, deberían **hipotéticamente**⁷ ser trasladados al consumidor de los productos subsidiados (leche, café, azúcar, medicinas, etc.). Otros mecanismos fueron el proteccionismo arancelario, las exoneraciones impositivas y la sobrevaluación monetaria” (Silva Michelena, 1999, 92. Las negritas son mías) que permitieron de hecho la constitución de una canasta mínima de bienes y servicios de consumo al alcance de grupos mayoritarios, especialmente, de los sectores sociales medios, habitantes de las ciudades.⁸

Por otra parte, la ampliación de la cobertura de servicios sociales se realizó a través de la multiplicación de instituciones y organismos orientados a la atención especializada de grupos (militares, gremios profesionales, funcionarios públicos, trabajadores asegurados del sector formal y sus familiares, entre otros) al interior de la sociedad, lo que contribuyó a generar un fuerte crecimiento de la burocracia, ineficiencia y dispersión de los recursos públicos, afectando la equidad y efectividad de la atención social provista por la red de organismos públicos.⁹ Las decisiones de gasto se orientaron de esta manera más a financiar las necesidades de mantenimiento de una red tupida y descoordinada de servicios sociales, en lugar de atender las necesidades de una mayor y mejor atención de grupos carenciados de la sociedad.

El uso preferente de estos mecanismos indirectos o de “subsidio de la oferta” revelaría, creemos, la influencia de los intereses de poderosas corporaciones al momento de definir las políticas gubernamentales,¹⁰ elemento que terminó limitando la

³ El artículo de Corvalán 2001 destaca estas relaciones entre las políticas de reforma económica adoptadas en América Latina y la política social que se implantó en la región; véanse también Cartaya y otros, 1997; Pérez Baltodano, 1997; Vilas, 1995.

⁴ ‘No obstante el rol preponderante del Estado en la fijación y conducción de los objetivos del desarrollo, no se llega a formular una política social global...las políticas sociales se conciben fundamentalmente como sectoriales y están encaminadas...a proporcionar prioritariamente recursos humanos que permitan el crecimiento de la economía...’ (Neritza Alvarado Chacín, 1993, citada en Silva Michelena, 1999, 91).

⁵ “Universalismo –toda la población tiene derecho– y gratuidad como guías para la asignación de beneficios de salud, educación, seguridad y protección social acompañados de la obligación del estado de asegurar directamente su provisión.” (Cartaya y otros, 1997,18).

⁶ Hablando en general de la política social de estos años (mediados del siglo XX hasta los años setenta) en la región, Vilas afirma: “De manera relativamente amplia se reconoce que el universalismo de este diseño de política social no fue tal; los servicios fueron mucho más accesible a los habitantes de la ciudad que a los del campo...y las clases medias urbanas supieron apropiarse de parte sustancial de los beneficio” (Vilas, 1995: 18).

⁷ “Es bien conocido por todos el hecho de que apenas una pequeña fracción del subsidio entregado al productor era lo que en verdad descendía hasta el consumidor final” (Silva Michelena, 1999, 92).

⁸ “El énfasis se colocó en la masificación de los servicios básicos y en la ampliación de las clases medias como una vía para aumentar el consumo interno” (Cartaya y otros, 1997, 36).

⁹ “La estructura institucional en los sectores sociales se sobrediversificó, creándose continua y desorganizadamente nuevas instituciones a medida que se identificaban nuevos problemas y/o grupos objetivo. Esto contribuyó a una ejecución fragmentada y dispersa de las políticas sociales” (Haydée García y Vanessa Cartaya, citadas en Cartaya y otros, 1997, 14) Un trabajo de 1988, hablando de programas que tienen como objeto complementar el ingreso y promover el consumo, nos confiesa “tiende a ocurrir que, a imagen y semejanza de lo que ocurre [sic] en otras áreas del gasto social, un monto desproporcionado [?] de las asignaciones presupuestarias son encauzadas burocráticamente en provecho directo de los “ejecutores” de esos programas”. (Valecillos, 1992, 63).

¹⁰ Para una discusión acerca del carácter corporativo de la política social en América latina véase el trabajo de Andrés Pérez Baltodano, “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina,” en Pérez Baltodano, 1997, 31-66.

efectividad¹¹ de estas políticas sociales y generó una fuente importante de enriquecimiento a través de la corrupción administrativa. La atención provista por la red de servicios sociales que se instaló conforme a esta óptica se realizaba, por lo general, en condiciones de gratuidad¹², estandarización (u homogeneidad), es decir, la atención que reciben los individuos estaba determinada por la forma cómo se organizaron los servicios desde el Estado (lo determinante es la oferta), la gestión estatal centralizada y el establecimiento de vínculos corporativos y político-clientelares, en detrimento de los intereses o las necesidades de la población (en este caso, lo determinante sería la demanda), aspectos que incidían de manera combinada en la baja efectividad y eficiencia de los programas y servicios sociales.

Los servicios y programas sociales de esta época estuvieron caracterizados también por las restricciones a la participación de la sociedad en la definición de los mismos, en términos de las reglas de acceso y contenidos de la atención, lo que llevaba a que éstos asumieran en la percepción común de las y los venezolanos, el carácter de una dádiva o un obsequio, una especie de concesión graciosa de los administradores de turno, a diferencia de la conciencia de un derecho social, exigible por la población y por cuyas fallas ésta pudiera establecer responsabilidades políticas y administrativas.

Este tipo de políticas sociales altamente costosas se sostuvo principalmente debido al hecho de que podía ser financiado a través de los ingresos petroleros, a los que el Estado venezolano tiene acceso, gracias a la propiedad estatal de los recursos petroleros en Venezuela. Esto permite reconocer a algunos investigadores que: “Durante el período de expansión (1960-1978) la política

social era la derivada de una economía que generaba frutos para gastar elásticamente el ingreso y distribuirlo casi sin restricciones, atizada además por la manifiesta sobrevaluación del signo monetario” (Silva Michelena, 1999, 91).

Con la crisis del orden político y la caída de los ingresos petroleros a partir de los años ochenta, se abandonó, cualquier aspiración a la universalidad.¹³ Los programas sociales dejaron de plantearse en términos de lograr objetivos amplios de reforma social, o de “compensar las desigualdades creando mecanismos de solidaridad”, para plantearse objetivos más limitados en términos de focalización y de compensación parcial del impacto negativo de los programas de ajuste y de las crisis económicas, postergando la satisfacción de las aspiraciones públicas más trascendentes, tales como la equidad o la redistribución del ingreso;¹⁴ “momentáneamente”, para quienes –más optimistas– confiaban en el efecto de derrame del crecimiento económico en los niveles de renta promedio del resto de la sociedad, y de manera permanentemente, para quienes –más realistas– intuyen que la desigualdad es consecuencia natural del modo de producción mundial prevaleciente, cuyos rasgos se endurecieron con los programas de ajuste ortodoxo durante los años ochenta¹⁵. Se disminuyó la importancia de los subsidios cruzados desde el Estado a favor de los más pobres, la población quedó principalmente expuesta a los riesgos e incertidumbres de las variables económicas y de mercado,¹⁶ con la obligación de generar por sí misma, los ingresos para cubrir las necesidades de su atención, y acudir al mercado¹⁷ para ello, lugar en donde se discrimina a los grupos sociales con mayor riesgo asociado; es decir, a los más enfermos y los de menores ingresos económicos, quienes implican mayores gastos. Sobre este punto, una investigación destaca:

¹¹ “En términos generales, las políticas sociales [al menos durante este período, R.M.] muestran fallas tanto de concepción como de la capacidad institucional para ofrecer respuestas a nuevas o viejas situaciones.” (Silva Michelena, 1999, 96). Véase también Valecillos, 1992.

¹² Gratuidad sólo válida para el usuario y receptor del beneficio, pero que oculta el hecho que estos servicios se financian a través del gasto público, cuyo financiamiento, como es común en muchos estados latinoamericanos, puede tener implicaciones regresivas, pagan más quienes menos tienen o se benefician menos quienes más lo necesitan, principalmente por la exclusión de los más pobres del acceso a estos programas o servicios.

¹³ Ver Corvalán, 2001, para la revisión de este caso en la región y, especialmente, en Chile. También trabajos en Vilas, 1995; Pérez Baltodano, 1997.

¹⁴ Investigadores en el área social reconocen que, “no hubo esfuerzo alguno por formular una política social progresiva, redistributiva ni de carácter universal... expresaron un retroceso, ya que se restringió el carácter universalista de la política social” (Maingon, 2004: 50); “en virtud de que no se producen reformas que permitan cambiar el rumbo de los servicios masivos, la calidad de éstos continúa deteriorándose contribuyendo a crear nuevas segmentaciones entre los usuarios de servicios privados y públicos” (Cartaya y otros, 1997, 19).

¹⁵ Puede verse el trabajo de F. Filgueira, “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina,” contenido en Pérez Baltodano, 1997: 67-96.

¹⁶ “El presidente Pérez anunció, en un discurso ampliamente sorpresivo, que el país necesitaba de ‘una transformación política y social (...) un cambio cultural profundo, en el cual los valores del esfuerzo, la producción, el trabajo, la solidaridad social, se coloquen en primer lugar. Hay que detener el facilismo, el consumismo” (cit. Silva Michelena, 1999, 96).

¹⁷ “Para la política social que se deriva del neoliberalismo el mercado es y será el elemento estructurador de la sociedad, y que la política social se justifica en tanto ayude a que ciertos individuos puedan desempeñarse eficientemente (es decir competitivamente en él [el mercado]...)” (Corvalán, 2001, 7).

“En la última década (se refiere a los años 80 y 90) se ha producido un incremento de 1 por ciento de la red pública de hospitales, mientras la red privada se ha incrementado en 16 por ciento. Pero los indicadores de utilización de la capacidad instalada arrojan resultados más negativos aún. Los hospitales públicos han disminuido el número de camas y el número de consultas curativas per cápita, en circunstancias en que en la red privada ha habido un crecimiento continuo de ambos indicadores.” (Cartaya y otros, 1997, 21)

La focalización social es el principal rasgo de los programas sociales durante este lapso.¹⁸ La focalización es una estrategia de atención limitada, parcial, para garantizar niveles de vida mínimos o de subsistencia a grupos o sectores delimitados de la población, definidos en términos de sus condiciones de extrema pobreza, pero que por ello “no *construyen* ciudadanos, no se transforman en derechos de ciudadanía; son programas que llegan a personas pobres para garantizarles el acceso a bienes pero este acceso no es necesariamente una garantía de ciudadanía” (Fleury, 1999, 80). Las atenciones provistas a través de estos programas no se convierten en derechos exigibles por parte de los miembros de la sociedad ni les capacitan para independizarse de la tutela estatal hasta convertirse en actores del desarrollo social, en individuos que **actúan** a favor de la ampliación y concreción en la realidad de sus derechos de ciudadanía.¹⁹

“La aplicación de estos beneficios no está sustentada por leyes y no causan por lo tanto derechos adquiridos. Sus

mecanismos de acceso y extensión, así como la estructura institucional para su ejecución se sustentan en decisiones administrativas y dependen de manera crítica de las decisiones presupuestarias del gobierno central” (Cartaya y otros, 1997,36).

Un dato que permite ilustrar la importancia para el momento de este tipo de programas focalizados es el hecho que éstos alcanzaron a representar entre los años 1991-97, 80% del total del presupuesto destinado a los programas sociales por parte del estado venezolano (Carvallo, 1999, 144). Así como el hecho que este tipo de gastos se privilegiara sobre el gasto en sectores sociales tradicionales que implicaban una inversión real en capital social y no mera compensación.²⁰

La acción social es definida principalmente en términos de compensación parcial de la disminución de los ingresos,²¹ por ello el objeto de estos programas es principalmente la compensación de la caída en los niveles de ingresos de un sector de la población,²² especialmente de aquella porción sometida a situaciones de desempleo coyuntural o extrema pobreza, por un periodo limitado. No se plantea superar o resolver el problema de la pobreza, ni siquiera la debilidad estructural de los salarios,²³ sino atenuar sus impactos más negativos (la insuficiencia de ingresos para paliar el hambre, el abandono y la mortalidad infantil, el desempleo coyuntural, la carencia de servicios esenciales, agua potable y saneamiento básico, entre otros). Predomina en esta concepción, una noción económica de la equidad, que enfatiza el acceso a los recursos, a la cual se subordinan los objetivos públicos de refor-

¹⁸ “Lo que más destaca en la política social de este período es la introducción de la focalización como criterio para lograr una mayor eficiencia del gasto social y una mejor ordenación prioritaria de los beneficiarios de los diferentes programas” (Silva Michelena, 1999, 101)

¹⁹ La concepción actual de ciudadanía implicaría “la construcción de actores-sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales” (Bustelo, 2000, 62)

²⁰ “Se nota un deterioro en la participación del gasto social en el total de los gastos del gobierno central...lo que es más grave, la distribución interna del gasto social muestra una pérdida de importancia relativa de la inversión en educación y salud, bajando la primera su participación de cerca de 45% a finales de la década en los ochenta a 30% en los años recientes, y en el caso de salud de un 20% a un 15%” (Machado, 1999, 237).

²¹ Gran parte de este sesgo puede encontrarse, en nuestra opinión, en las recomendaciones de los organismos multilaterales durante los años ochenta y noventa, véase BID 1998. Por otra parte, el Trabajo de Sen (1992) es particularmente crítico de esta concepción instrumental de la equidad, la cual descuida valores como la libertad, las capacidades y los funcionamientos de todos los individuos; proponiendo en su lugar una noción de equidad concebida en términos más amplios y críticos que la de los liberales y utilitaristas.

²² Un ejemplo de ello nos lo proporciona el denominado “Subsidio Único Familiar”, una versión renovada del programa de “Beca Alimentaria” aplicado durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, el cual consistía en “Una transferencia en dinero para aquellas familias que tengan niños incorporados desde el nivel preescolar hasta el 6° grado de educación básica” (Carvallo, 1999, 145). Este programa alcanzó a representar casi el 40% de la asignación gubernamental (1994-98) para programas sociales, el mayor aporte para un programa social particular.

²³ En la compilación sobre varios casos latinoamericanos contenida en Vilas, 1995, puede leerse: “Algunos programas tienden a resolver problemas inmediatos de la gente, como también a introducir diferenciaciones adicionales en el mundo de la pobreza... descansan en la contratación de fuerza de trabajo no calificada, mayoritariamente masculina, por periodos cortos. Los salarios que se pagan son bajos, con frecuencia inferiores al mínimo legal, y los trabajadores carecen de acceso a la seguridad social” (ob.cit., 25)

ma social²⁴, los cuales son vistos como una *distracción* sobre el logro de objetivos sociales más factibles, relacionados con el crecimiento económico. La política social adquiere de esta manera un carácter residual, según el cual, la atención social provista por el Estado, constituye una acción de emergencia o última instancia a la que se recurre cuando el individuo, el mercado o la familia son incapaces de proveer esa atención, sólo mientras la coyuntura económica “mejora” (Véase Bustelo, 2000; Carvallo, 1999; Fleury 1999; Silva Michelena, 1999).

Dada su preocupación por la coyuntura y sus objetivos explícitamente compensatorios, los programas de esta índole ven reforzada la naturaleza limitada de sus objetivos. El carácter limitado y meramente compensatorio de la asistencia provista, se utiliza además como un desincentivo [especie de estigma] para limitar su exigencia por sectores numerosos de la sociedad, “Desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un des-incentivo y, por tanto, su uso debe ser marginal y transitorio” (Bustelo, 2000, 284) El alcance limitado de sus objetivos y coberturas refuerzan el carácter residual de estas acciones, especialmente, frente a los propósitos de reforma económica. La eliminación de la pretensión de *universalización* que tenía la política social del Estado venezolano en el período previo a la crisis, y su sustitución por políticas y programas *focalizados*, tendría consecuencias inevitables desde el punto de vista de la pérdida de legitimidad simbólica del sistema²⁵, tal como se desprende de la relación que reconoce un analista entre la existencia de una sensación general de *inclusión* por parte de la población y la antigua política social pretendidamente universalista, la cual en su opinión “generaba para los sectores de escasos recursos una percepción *inclusiva*, parcialmente integradora, una expectativa potencial favorable en materia de oportunidades de movilidad social y de posibilidades de participación gradual” (Carvallo, 1999, 149).

Para obtener una idea del alcance limitado de estos programas, presentemos algunos datos acerca de la cobertura de estos programas en algunos momentos de mayor auge:

“En el año 1991, los programas de subsidio directo representaron para aquellos en el cuartil más pobre que los recibieron alrededor del cuarenta por ciento del presupuesto para alimentación.”

“Aproximadamente la mitad de los niños susceptibles, no reciben el programa de más amplia cobertura, *la beca alimentaria*. Si se cuenta además los que no asisten a la escuela o asisten a un centro privado, la exclusión de este programa aumenta en 10 por ciento. Un tercio de los niños indigentes no reciben ningún programa compensatorio a través de la red escolar.”

“La cobertura a partir de la red de salud es más reducida, alcanzando a 48 por ciento de los niños indigentes y 42 por ciento de las embarazadas en dicha situación.” (Cartaya y otros, 1997, 36-7)

A pesar de sus limitaciones, especialmente de sus implicaciones, generadoras de estigmas y reproductoras de la exclusión social, estos programas se mantuvieron esencialmente sin cambios²⁶ durante todo el período de los noventa: “Los programas sociales del gobierno del presidente Pérez fueron ligeramente retocados e incorporados en los 14 programas que impulsó la Agenda Venezuela hasta 1997” (Silva Michelena, 1999, 105).

II. La situación social en Venezuela inmediatamente antes de la llegada de Chávez al gobierno

La siguiente era la situación social existente en Venezuela, en los años inmediatamente anteriores a que Hugo Chávez asumiera la presidencia de la República, descrita por un conocido crítico de la labor de su gobierno:

“En 1993, el porcentaje de hogares en pobreza era de 41% y en 1997 fue de 65%,²⁷ el poder adquisitivo de las familias venezolanas ha mostrado un importante deterioro desde inicios de los años ochenta (aproximadamente 71% entre 1980 y 1996).”

²⁴ “Uno de los efectos más negativos que ha tenido su instrumentación [de los programas compensatorios] es que han dejado en los responsables de política la “sensación” de que “es todo lo que había que hacer por la pobreza”, contribuyendo a diluir la necesidad de emprender reformas para permitir que los programas sociales regulares, cuya necesidad sigue existiendo, sean más eficientes.” (Cartaya y otros, 1997, 37)

²⁵ En su trabajo, G. Avelino constata la mayor estabilidad del gasto social de la región, precisamente entre los regímenes autoritarios, por lo que se preguntaba: “si las nuevas democracias son menos sensibles a las presiones populares, el proceso actual de apertura de las economías de la región llevaría al desmantelamiento de los viejos programas sin crear una alternativa para los pobres. La pregunta que esto abre es: ¿qué clase de democracias son esas que se están desarrollando en América Latina?” Véase G. Avelino, “Democratización y gasto social en Latinoamérica (1980/1990,” en Pérez Baltodano, 1997: 97-121.

²⁶ Para una descripción de los contenidos de las políticas sociales durante estos años puede verse el trabajo de M. Carvallo citado en la bibliografía.

²⁷ Pensamos que aquí hubo un error y que la cifra se refiere más bien al año 1996, dejamos de todas maneras la cita tal cual aparece en el original debido a su valor referencial; sin embargo, cuando hacemos uso de este dato en el análisis lo relacionamos con el año 1996.

“La tasa de desempleo, que era de 6% en 1993... (ascendió) a 12% en el segundo semestre de 1997. La CTV reclama que el índice real es de 15%... El índice de miseria (desempleo más informalidad), era de 47% en 1993, de 58% en 1994 y de 60% en 1997...”

“Por último, el salario real mostró una caída de 32,8% (sólo en un año, entre 1995-96).” (Silva Michelena, 1999, 95-6)

En términos de la ejecución y resultados de la política social durante estos años, podemos referir las conclusiones de encuestas realizadas a los beneficiarios de los programas sociales de estos gobiernos en el área Metropolitana de Caracas y varios municipios del Estado Carabobo, durante 1996, y que son referidas en el artículo del profesor Silva Michelena:

“Respecto de las ineficiencias, se subraya que ningún programa social goza de prestigio en cuanto a su funcionamiento. Son recurrentes las quejas por las colas, la desorganización, la inconstancia, la insuficiencia en las entregas, los incumplimientos y hasta el maltrato al beneficiario.”

“Así mismo, todos los entrevistados manifestaron más aprecio por los servicios que por las transferencias.” (Silva Michelena, 1999, 107)

Destaca precisamente en estas evaluaciones que la cobertura, prestigio y satisfacción de los programas sociales se debe principalmente a los programas de acceso *universal y sin distinción* explícita por grupos sociales (mercados, pensiones, y pasajes). En el desempeño de los programas sociales durante estos años, también se constatan “niveles importantes de filtración”, es decir, una alta proporción de beneficiarios no pobres, alrededor de 30%, y poca cobertura de beneficiarios en condición de pobreza extrema. Sin embargo, el trabajo del profesor Silva Michelena concluye que existen aún niveles *aceptables* de focalización en los programas sociales de los gobiernos de entonces.²⁸

III. La noción de equidad implantada en la República Bolivariana de Venezuela

La noción de equidad que predomina en el discurso de las instituciones públicas venezolanas en el presente, es contraria a la exclusión. La acción estatal se orienta a generar derechos de

ciudadanía plena; por tanto, les otorga a los miembros de la sociedad una garantía de participación sobre los beneficios sociales en el largo plazo y el derecho de reclamarlos,²⁹ así como se propone su habilitación o capacitación para intervenir en la formación y gestión de las políticas estatales. Por otra parte, la acción gubernamental en materia social tiene objetivos explícitos de reforma social, es decir, se propone realizar acciones en el ámbito económico y material para inducir el cambio en la sociedad, con obvias consecuencias redistributivas. Ambos aspectos contrastan con la manera de abordar las políticas sociales en el período anterior. Debido a que los factores que pueden provocar la exclusión social de los individuos son variados o diversos, las políticas sociales implantadas durante el gobierno del presidente Chávez proveen a los individuos, no una compensación económica parcial, sino una atención general, integral, o más completa, que les permita incorporarse a la sociedad en forma más plena y activa. No se limita la atención dada a proveer un servicio aislado o compensar la falta de recursos, sino que se trata de restablecer a los individuos su condición humana, de colocarlos en situación de sujetos sociales, promotores corresponsables de la *democracia participativa y protagónica*. La atención provista según este principio se otorga en términos de universalidad, de manera relativamente permanente, promoviendo la organización, participación y corresponsabilidad de los individuos.

En lo que sigue vamos a intentar aportar algunas ideas acerca de los contenidos que adopta esta noción de equidad en el ámbito formal jurídico, político e institucional, así como en la práctica estatal, haciendo mención a algunos logros concretos atribuibles a las políticas implantadas a partir de 1999.

a) La noción de equidad contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV):

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra la igualdad, conjuntamente con otros ideales relacionados, tales como solidaridad, democracia y responsabilidad social, reconocidos todos como valores superiores del Estado venezolano, el cual queda así definido como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, esto es, uno en el cual existe preeminencia de los derechos humanos (art. 2 de la C RBV). La

²⁸ Entre las razones por las cuales la población mostraba insatisfacción por los servicios sociales durante los años noventa, se mencionaba: la inaccesibilidad o lejanía de los centros de atención con respecto a las residencias de los usuarios, la intermitencia de los servicios (mencionada como falta de confiabilidad en los servicios) y las dificultades para acceder a los tratamientos y materiales complementarios, especialmente, en salud. (Véase Cartaya y otros, 1997, 20 y ss.).

²⁹ Aún cuando se reconoce la existencia de toda una discusión acerca de la naturaleza de los derechos sociales y la posibilidad de demandar su cumplimiento, Bustelo nos recuerda lo obvio, que no por tal, pasa menos desapercibido: “los derechos sociales fueron concebidos como habilitaciones para la lucha y esencialmente, su concreción es una conquista. Por eso los derechos sociales no se defienden esencialmente en las cortes de justicia sino fundamentalmente en el ámbito de la política” (Bustelo, 2000, 296)

Constitución de la República determina al mismo tiempo los fines esenciales de este Estado (art.3), los cuales se orientan, en términos generales, a la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto de su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, y la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo, sin excluir a ningún miembro de la sociedad venezolana.

El cuerpo de garantías y salvaguardas de estos derechos en la Constitución establece un conjunto de normas para su promoción y respeto, las que continúan desarrollando el principio de igualdad de la República Bolivariana de Venezuela, en los más amplios términos. Los derechos en la CRBV adquieren una definición amplia y un alcance universal, para incluir a todas las personas, de una manera progresiva, que deja abierta la posibilidad de incorporar a futuro nuevos contenidos, aún más favorables, de manera automática, para asistir a los grupos sociales más vulnerables y mejorar permanentemente su situación de inclusión social.³⁰

Aunque la igualdad es consagrada en términos amplios en el marco jurídico venezolano, esta concepción de la igualdad coexiste con el respeto de las diferencias y especificidades de las formas sociales de vida y de organización de ciertos grupos dentro de la sociedad, quienes por pertenecer a sectores subordinados o marginados eran víctimas tradicionalmente de la imposición de valores y maneras de ser predominantes del orden social; ejemplo de esta concepción de la igualdad es la contenida en el capítulo VIII de la CRBV, donde se reconoce y protege la existencia e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, sus hábitat, etc. Destacan, por ejemplo, la protección de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas, prohibiendo el registro de patentes sobre sus recursos y conocimientos (art. 124), así como el estatuto especial que se da a los derechos de participación política de los indígenas y a su representación ante la Asamblea Nacional, según el cual se crea una esfera protegida de representación y par-

ticipación política a estos grupos de la población venezolana (art. 125). La igualdad toma formas diversas, se consagran derechos de igualdad de los ciudadanos, derechos individuales, políticos y civiles, también derechos de segunda generación, relacionados con la condición económica y social de los individuos y al aseguramiento de condiciones sociales de vida digna, y derechos de tercera generación, tales como los derechos ambientales. Todos bajo una concepción formal general de universalidad, equidad, participación y corresponsabilidad en la provisión y garantía de estos derechos.

b) La propuesta de Reforma de la Constitución:

El 15 de agosto de este año, fue presentado, por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, un proyecto de reforma constitucional que persigue allanar el camino para la construcción de un modelo local de socialismo del siglo XXI, el cual ha provocado hasta ahora un amplio debate en la sociedad venezolana³¹, agudizado luego que la Asamblea hubiera incorporado a la propuesta de reforma originalmente presentada por el Presidente que incluía cambios en 33 artículos de la CRBV, otros tantos (36 artículos adicionales) a ser reformados. Las características generales del Proyecto así conformado hasta ahora parecen orientarse en direcciones contradictorias, algunas propuestas apuntarían a incorporar mejoras y ampliaciones en el reconocimiento de derechos humanos, sociales, económicos y laborales; otras, sin embargo, no dejan de implicar amenazas y retrocesos en el reconocimiento estatal de los mismos.

En términos generales, pues no es interés central de este artículo, la Propuesta, que será sometida a aprobación en referéndum popular a finales del año 2007, aunque incorpora algunos elementos positivos (como la prohibición de discriminación por orientación sexual y de género, la reducción de la jornada laboral, la representación paritaria de hombres y mujeres en las listas a los organismos de representación, la seguridad social de trabajadores informales, entre otros); por otra parte, refuerza las atribuciones y poderes presidenciales, introduce

³⁰ Destacan art. 19, sobre irrenunciabilidad de los derechos contenidos en esta constitución; art. 20 que prescribe la compatibilidad de las libertades individuales con el orden público y social; art. 21, numeral 2, consagra la igualdad ante la ley, así como prevé específicamente la protección de grupos marginados o vulnerables. Los artículos 22 y 23, establecen la progresividad de estos derechos, así como su obligatoriedad aún en ausencia de ley programática, aspecto que implica un avance con respecto a la institucionalidad de los gobiernos precedentes, los cuales recurrieron frecuentemente a este expediente para desconocer los derechos consagrados por constituciones anteriores. Finalmente, los artículos 26 y 27 establecen la igualdad de acceso a la justicia y a la protección de los derechos. Esta Carta de derechos incluye la promoción de la participación popular en la conformación de la voluntad política (Título III, Cap. IV), y el reconocimiento de los derechos de grupos o sectores de la población cuyos intereses fueron históricamente postergados, incluso de manera formal, entre los cuales destacan los jóvenes, los ancianos, los trabajadores, el sector asociativo de la economía (Cap. VII, art.118), y especialmente, las mujeres (Cap. V), los indígenas (Cap. VIII, arts. 119 y ss.), e incluso, los derechos ambientales de las generaciones futuras (Cap. IX). Los derechos económicos, sociales, culturales y la seguridad social asumen igualmente una definición amplísima, con pocas excepciones.

³¹ La Propuesta y otros documentos relevantes pueden consultarse en www.asambleanacional.gob.ve

rasgos autoritarios y reduce el pluralismo político en la gestión del Estado, en particular, se prolonga el mandato y se introduce la reelección ilimitada, se incorporan nuevas atribuciones presidenciales y se suprimen controles constitucionales a las decisiones provenientes de esta autoridad, entre las que destacan las emitidas en situaciones excepcionales o de emergencia, se revierte la descentralización, se acentúa el vínculo cívico-militar, la democracia adquiere unos rasgos plebiscitarios, entre otras. Estos rasgos contradictorios harán compleja la decisión popular referendaria y planteará a los ciudadanos la necesidad de evaluar el aporte neto de esta propuesta a la profundización y extensión del carácter democrático del proceso de cambio en Venezuela.³²

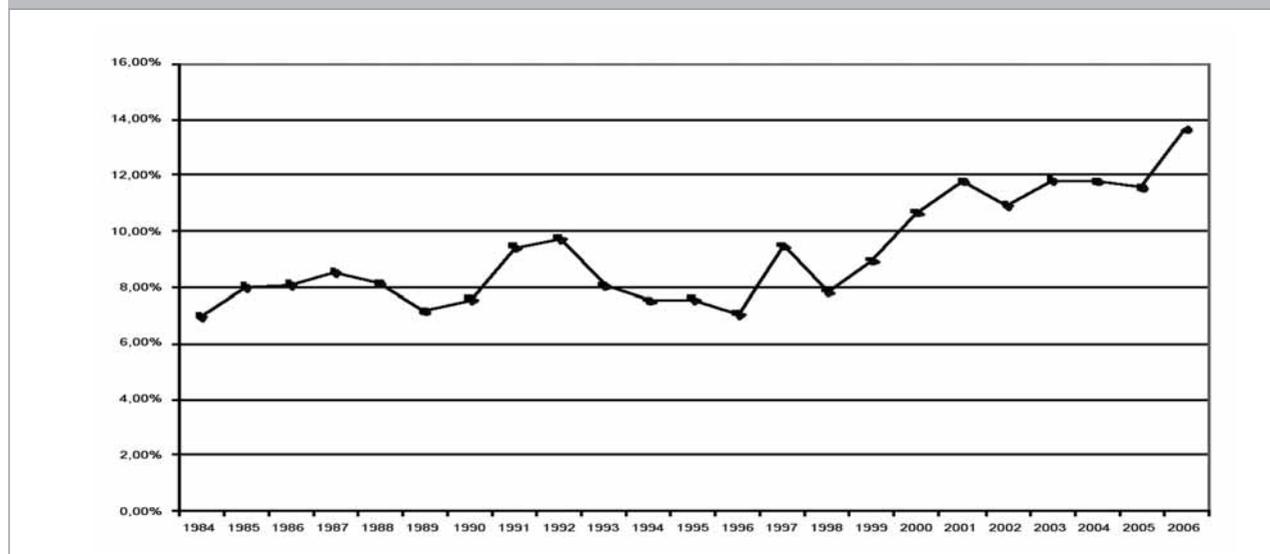
c) Desempeño del Estado venezolano en el logro de la equidad social:

La dificultad para evaluar hoy la dirección del proceso político venezolano, hace necesario profundizar el análisis empírico de esta experiencia. El propósito de esta sección es identificar, describir y comentar algunos logros generales que en materia social se han alcanzado hasta ahora, durante el período de gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2006), pretendiendo derivar de ello conclusiones acerca de la dirección gubernamental en

materia de promoción de la equidad social y, particularmente, sobre el impacto y alcance generales de la obra de gobierno en esta área. Perseguimos establecer una imagen general de la acción gubernamental sobre la situación social de los venezolanos en el período 1999-2006, destacando el impacto de ésta sobre algunas variables determinantes de calidad de vida e igualdad social, describiendo además la estrategia general utilizada para ello e identificando algunos aspectos deficientes de ésta estrategia, con el fin de advertir sobre contradicciones, riesgos de retroceso e inestabilidad de los logros.

La proporción de los ingresos de un país que se destina a financiar el gasto social si bien puede estar asociada al auge relativo de su economía y a la mayor disponibilidad de recursos económicos, depende igualmente de otras variables, entre otras, históricas, culturales, demográficas y, especialmente, tiene que ver con mecanismos institucionales y variables de políticas cuya importancia no se puede desestimar y resultan determinantes. En términos generales, las políticas implantadas por el gobierno venezolano de Hugo Chávez revelan el intento de encarar las desigualdades generadas por las dificultades de acceso a bienes y servicios esenciales de los individuos en situación de pobreza, principalmente a través de un aumento notable en el gasto con fines sociales del Estado.³³

Gráfico 1. Gasto Social en relación con el PIB (1984-2006)



Fuente: 1980-90: Leyes de presupuesto. 1990-2003: www.mpd.gov.ve Cálculos propios.

³² La propuesta de reforma constitucional fue sometida finalmente a referéndum aprobatorio el 2 de diciembre de 2007, resultando rechazada por una mayoría escasa de poco más de la mitad de los participantes en el referéndum, véase los resultados oficiales en www.cne.gov.ve.

³³ En un debate sobre la política social en países de Europa y Asia se subrayó la relación entre gastos social y pobreza, en particular, se reconoce que en la Unión Europea, región en la cual el gasto social varía entre 35% (Suecia) y 15% (Islandia) del PIB, los países con mayor gasto tienen menor incidencia de pobreza, ver ASEM / World Bank / Italian National Institute of Public Administration / Italian Ministry of the Economy and Finance, 2002.

Tal como se muestra en el Gráfico 1, los niveles de gasto social entre 1999-2006 ascendieron de manera significativa y sostenida (la excepción la constituye 2002, un año atípico por la ocurrencia de eventos políticos con consecuencias financieras negativas) constituyendo éste el período con niveles de gasto social más elevados de toda la serie mostrada, revirtiendo particularmente la tendencia descendente que se impuso durante gran parte de los años ochenta y entre 1993 y 1998. El gasto social promedio, durante los años 1999-2006, equivale a 11,39% del producto interno bruto.

Los indicadores de pobreza durante el período han mostrado una tendencia inicial consistente a la mejora, aunque a un ritmo relativamente lento y no exento de retrocesos, lo que plantea retos para las políticas sociales aplicadas durante estos años y cuestiona su efectividad en la superación de la misma. La tabla I muestra la evolución de los indicadores de pobreza entre 1995-2006, en ella se observa la variación de los indicadores de pobreza más usados, tales como el porcentaje de hogares en situación de pobreza o incidencia; la distancia entre el ingreso promedio de los hogares pobres y el costo de una canasta normativa de bienes y servicios, o brecha de pobreza; así como la severidad de la pobreza, valor que toma en cuenta la distribución del ingreso al interior de los grupos más pobres. El comportamiento de estos indicadores durante el período, revela una primera fase de mejoramiento entre 1999-2001, que comienza a retroceder a partir del año 2002, desempeño asociado –al menos parcialmente– con los riesgos de la inestabilidad política y social. Luego, refleja una franca mejoría a partir de 2004.

Tabla I. Indicadores de Pobreza (1995-2006)

	Porcentaje de Hogares Pobres	Brecha de Pobreza	Índice de Severidad
1995	53,2	24,0	14,1
1996	64,3	32,0	20,1
1997	48,1	21,0	12,1
1998	43,9	19,1	11,0
1999	42,0	18,3	10,7
2000	40,4	16,5	9,4
2001	39,0	16,0	9,0
2002	48,6	21,6	12,9
2003	55,1	25,4	15,3
2004	47,0	20,5	11,9
2005	37,9	17,2	10,6
2006	30,6	11,6	6,2

Fuente: www.ine.gov.ve

(*) Las cifras equivalen a los valores vigentes para el 2º semestre de cada año.

El ingreso de los trabajadores fue una variable muy golpeada durante las décadas de ajuste económico más o menos ortodoxo de los años ochenta y noventa. El salario mínimo perdió aproximadamente la mitad de su poder adquisitivo (47%) entre 1980-1998. Gran parte de esta pérdida acumulada se produjo en los años noventa, debido a la congelación del salario mínimo y a la “desalarización” del ingreso de los trabajadores mediante la conversión de gran parte de él en bonos o subsidios al transporte y la alimentación, que disminuían las bases de cálculo de las prestaciones y otros beneficios en efectivo de los trabajadores al momento de su retiro (Min. Trabajo, 2003).

Tabla II. Índice de variación del salario mínimo (1997=100)

	Urbano	Rural	Var	Var
1994	108,76	99,96		
1997	100,00	100,00	-8,05%	0,04%
1998	102,64	101,88	2,64%	1,88%
1999	102,61	101,86	-0,02%	-0,02%
2000	108,59	107,79	5,82%	5,82%
2001	106,36	105,58	-2,05%	-2,05%
2002	97,28	96,57	-8,54%	-8,54%
2003	99,50	98,77	2,28%	2,28%
2004	108,52	107,72	9,06%	9,06%
2005	119,59	131,90	10,21%	22,45%
2006	129,34	142,65	8,15%	8,15%

Fuente: www.ine.gov.ve. Cálculos propios.

La política adoptada por el gobierno de Hugo Chávez ha implicado un intento por defender el salario mínimo real. A pesar de cierto éxito durante los primeros años de gobierno, este esfuerzo sufrió un retroceso durante los últimos años de la serie, particularmente durante el año 2002; sin embargo, la política no ha sido abandonada, tal como lo revela la recuperación parcial de esta variable en un año difícil desde el punto de vista económico como lo fue 2003³⁴ y el hecho de que sus valores más recientes son los más elevados para toda la serie. La recuperación del salario mínimo ha sido incluso más significativa para los trabajadores rurales (ver Tabla II), por lo general, la política gubernamental les beneficiaba al otorgarles consistentemente el mismo porcentaje de incremento del salario mínimo a los trabajadores rurales que a los trabajadores de las ciudades, situación que mejoró aún más en 2005, al igualar el valor del salario mínimo rural al urbano.

³⁴ La economía se recuperaba lentamente del impacto del golpe de estado ejecutado en abril de 2002, así como del paro empresarial y de los ejecutivos de la industria petrolera nacional realizado entre diciembre de 2002 y febrero de 2003.

Es necesario evaluar, sin embargo, el grado de cumplimiento efectivo del aumento del salario mínimo por el mercado laboral, cosa que no podemos realizar aquí. Además, el impacto de esta política se halla limitado por el tamaño presente del sector informal de la economía (Tabla III) y por el nivel de desempleo abierto existente; igualmente, se hace necesario evaluar la sostenibilidad de esta política a largo plazo, debido a sus probables consecuencias sobre los niveles de inflación y la competitividad de la economía nacional, si bien estos se mantienen relativamente contenidos, gracias a la disponibilidad de una importante renta internacional derivada de la exportación petrolera.

Años	Ocupación Informal	Años	Ocupación Informal
1989	37,9	1998	49,8
1990	41,8	1999	52,4
1991	40,5	2000	53,0
1992	39,6	2001	49,9
1993	40,6	2002	51,4
1994	49,1	2003	52,7
1995	48,4	2004	48,6
1996	48,7	2005	46,7
1997	47,7	2006	45,4

Fuente: www.ine.gov.ve

(*) Las cifras equivalen a los valores vigentes para el 2º semestre de cada año.

La caída constante del salario mínimo y el mantenimiento de sus niveles por debajo del costo de la canasta alimentaria (véase tabla IV) explican en gran parte el alza en el porcentaje de hogares pobres en períodos gubernamentales precedentes. Las variables salario mínimo y pobreza están fuertemente relacionadas, de manera que puede decirse que existe una relación inversa entre esta variable y la incidencia de pobreza (Ganuza y Taylor, 1998; Saget, 2001), lo que permitiría afirmar a su vez que la defensa del salario mínimo constituye de hecho una base acertada de la política gubernamental en la lucha contra la pobreza.

El deterioro del salario de los venezolanos es resultado característico de la implantación de una política económica ortodoxa o neoliberal, en la cual se utiliza al salario como variable de ajuste de los mercados, permitiendo el alza de los principales precios de la economía, excepto el salario, lo cual produjo en el pasado una regresión en la distribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores.

	Cesto Canasta Alimentarios	Salario Mínimo	Salario Mínimo/CCA
1990	9895,4	4.000,0	40,42%
1991	13.106,0	6.000,0	45,78%
1992	1681,5	9.000,0	40,40%
1993	22.276,8	9.000,0	40,40%
1994	35.053,6	15.000,0	42,79%
1995	56.487,3	15.000,0	26,55%
1996	61.581,0	15.000,0	24,36%
1997	84.389,3	75.000,0	88,87%
1998	115.304,9	100.000,0	86,73%
1999	126.022,5	120.000,0	95,22%
2000	139.034,3	144.000,0	103,57%
2001	162.704,7	158.400,0	97,35%
2002	217.279,7	190.080,0	87,48%
2003	284.581,9	247.104,0	86,83%
2004	345.167,4	321.235,0	93,07%
2005	386.005,9	405.000,0	104,92%
2006	479.461,9	512.325,0	106,85%

Fuente: www.ine.gov.ve www.sisov.mpd.gov.ve

Los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso revelan una mejora notable, en particular al interior de las distintas escalas salariales entre períodos precedentes de ajuste económico ortodoxo y los años recientes de gobierno de Hugo Chávez. Si comparamos gráficamente (ver Gráficos 2a y 2b) la tendencia existente durante los períodos 1990-98 y 1999-2006, podremos percibir e incluso cuantificar las diferencias en los patrones de distribución del ingreso. Durante el primero, existe una fuerte tendencia a empeorar la distribución del ingreso, a medida que pasa el tiempo; mientras que esta tendencia se revierte en el segundo período, en el cual existe, al contrario, una tendencia de moderada a fuerte a la mejora en la distribución del ingreso. Tal como lo indica la ecuación de regresión mostrada en los gráficos y la dirección opuesta de la línea de tendencia en ambas gráficas; por otra parte, el índice de regresión y el valor del coeficiente de la variable estarían indicando la intensidad de esta tendencia y la velocidad de la mejora de la misma. El valor del intercepto también está mostrando que la desigualdad media en la distribución del ingreso era muy elevada al inicio del gobierno de Hugo Chávez.

Gráfico 2a. Evolución de la Distribución del ingreso Venezuel 1990-1998

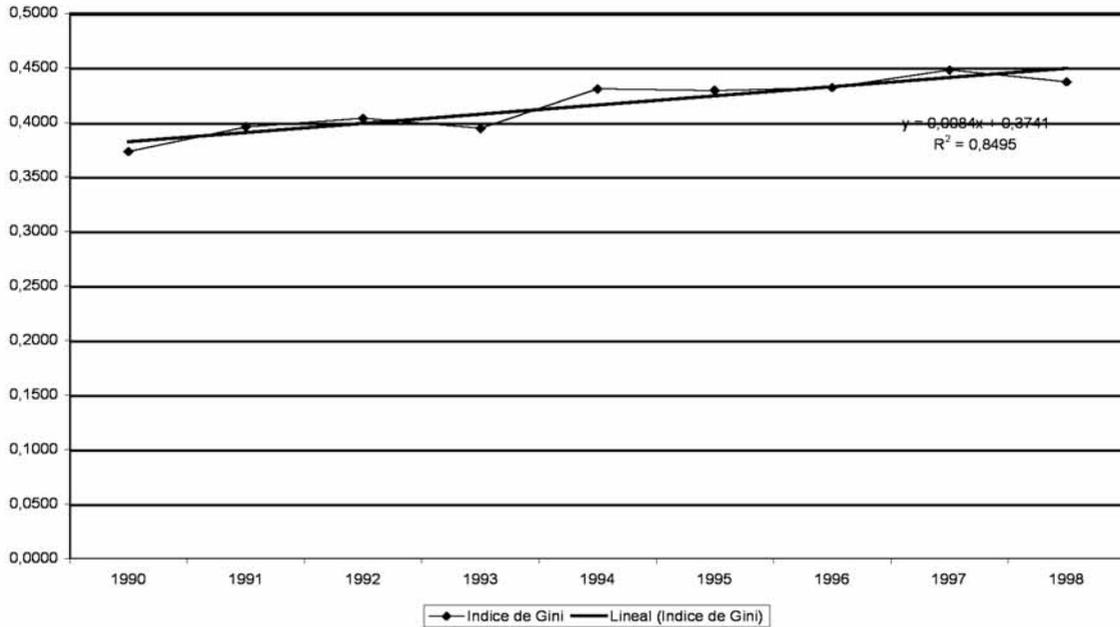
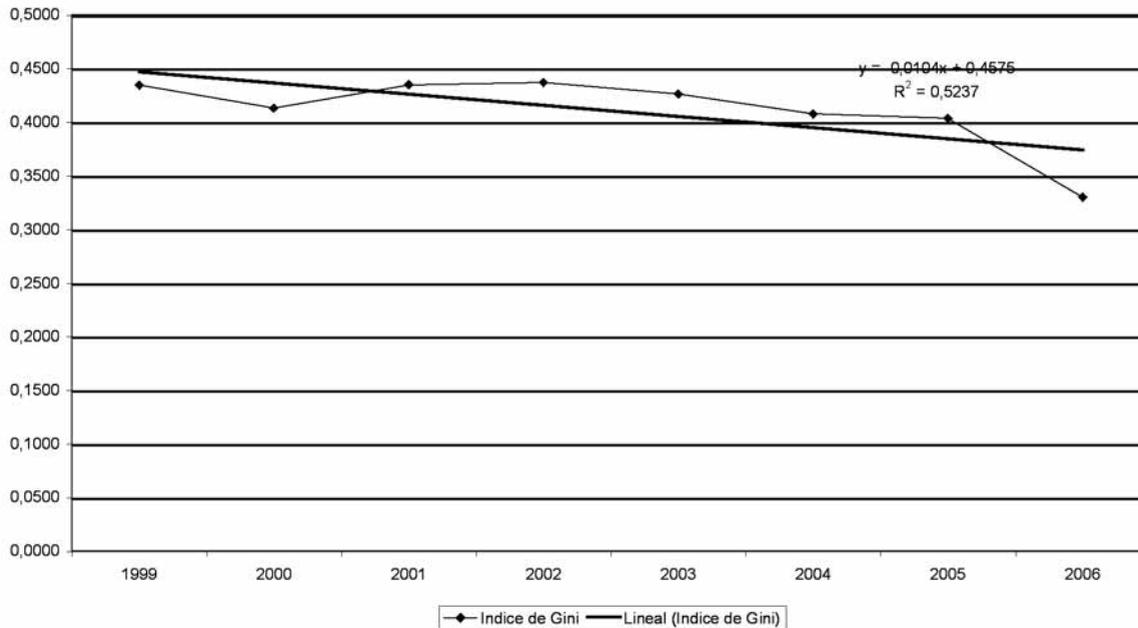


Gráfico 2b. Evolución de la Distribución del ingreso Venezuel 1999-2006



Aún cuando los datos disponibles no nos permiten concluir acerca de la existencia de una tendencia favorable a futuro, los resultados obtenidos parecen indicar un cambio consistente en la orientación, un punto de inflexión en la distribución del

ingreso, anuncio quizás de un modelo de crecimiento económico más equitativo distinto al cual promovía un aumento sostenido en la remuneración al capital en perjuicio de las y los asalariados, lo cual puede tener consecuencias positivas a largo

plazo en la distribución del ingreso entre los factores productivos en Venezuela. Lamentablemente, el impacto de estas orientaciones sobre la equidad social global se diluye en la medida en que el tamaño del sector informal, la tasa de desempleo abierto, así como la incidencia de otros factores estructurales que promueven inestabilidad global (conflicto social y político) continúen siendo considerables.

	Porcentaje de ocupados	Índice de crecimiento
1997	1,10%	100,0
1998	1,10%	99,5
1999	1,14%	103,6
2000	1,45%	131,3
2001	2,82%	255,4
2002	4,91%	444,2
2003	5,73%	518,7
2004	1,67%	151,2
2005	1,59%	144,0
2006	1,74%	157,5

Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Cálculos propios.

Un elemento asociado que pareciera apuntar a la conformación de un modelo económico distinto es el incremento mostrado en el sector de empresas asociativas, especialmente con el aumento del porcentaje de los trabajadores ocupados en el sector de cooperativas, dicho porcentaje revela un crecimiento rápido y sostenido en los últimos años; el crecimiento de esta variable podría ser más acentuado aún, debido a los programas de compras y de financiamiento de los entes públicos nacionales que se desarrollan actualmente, los cuales tienen entre sus objetivos explícitos favorecer a este tipo de organizaciones sociales. Sin embargo, habría que deducir de este incremento nominal, las *cooperativas propiamente de papel*, creadas por algunos individuos sólo para aprovecharse de la política gubernamental y capturar fondos públicos. Un mayor control sobre estas cooperativas de papel o una caída en el interés oficial en estas asociaciones, podría estar detrás de la disminución en los niveles de ocupación del sector al final de la serie. Aún así el crecimiento reciente de estas organizaciones luce significativo e ilustrativo de la vigencia de un nuevo modelo socioeconómico.

El estímulo de estas organizaciones juega un papel relevante, particularmente, en las estrategias de combate al desempleo,³⁵ también en países desarrollados, en los cuales la producción de organizaciones de la sociedad civil, tales como cooperativas, fondos mutuales, ONGs, etc., representaría 14% de la producción de riquezas de Dinamarca, e incluso más en Francia, país en donde su importancia el año 2000, llevó al gobierno a crear una “*Interministerial Delegation for the Solidarity Economy and Social Innovation*” (ASEM et al., 2002).

El alivio de la pobreza, la mejora de los niveles de igualdad social y las condiciones sociales de la población guardan, sin embargo, una relación positiva con los indicadores de crecimiento y estabilidad económica de un país, asociación que no puede ser desatendida (ver Ganuza y Taylor, 1998; Arellano, 2005; Székely, 2005). Sin embargo, los logros de nuestro país en esta área revelan una gran variación e inestabilidad durante una larga serie de años, especialmente, a partir de la década, también perdida para nosotros, de los ochenta.

La tasa de inflación, la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) y los niveles de empleo (véase Tabla VI), aunque mostraron un desempeño negativo en 1999, como resultado de una política excesivamente contractiva que priorizó el objetivo antiinflacionario por encima del estímulo a la actividad económica, pronto se recuperaron y, durante los años siguientes, los indicadores económicos comenzaron a mostrar una tendencia más positiva, verificando en la práctica, por primera vez en los últimos veinte años, un crecimiento neto positivo para todo el período.³⁶ Sin embargo, los avances obtenidos sobre estas variables, determinantes de las condiciones de vida de muchos venezolanos, han revelado su vulnerabilidad a los ciclos políticos y han sido afectados por las dinámicas que generaron inestabilidad económica y política, principalmente, desde finales del año 2001 hasta 2003. Durante los últimos años, los valores del crecimiento económico son asombrosos y han incidido positivamente en los niveles de consumo de la población; sin embargo, la persistencia de factores que indican inestabilidad, véase por ejemplo el incremento en la tasa promedio de inflación para el último período, generan algunas preocupaciones por su sostenimiento.

³⁵ Una referencia regional que nos da más información acerca del comportamiento de este sector: “Entre las iniciativas innovadoras que han tenido buenos resultados y que merecen destacarse está el programa de créditos por medio de instituciones financieras a los microempresarios... De acuerdo con datos de la filial de microempresas del banco del Estado, que opera desde 1997, sin acceso a subsidios, y que ha otorgado más de 250 mil créditos, 70% de los deudores nunca antes había tenido crédito en una institución formal y 99% de los deudores cumple con el pago oportuno de sus cuotas (préstamo promedio 800 dólares) (Arellano, 2005: 438).

³⁶ La crisis económica en Venezuela se ha prolongado, excesivamente, sometiendo a la población a graves situaciones de penuria y escasez al menos desde 1983.

Tabla VI. Evolución algunos indicadores de estabilidad económica (1989-2006)

	Desempleo	Inflación	Crecimiento promedio del PIB
1989-1993	8,6	45,3	0,3
1994-1998	10,5	59,6	1,0
1999-2006	13,5	19,3	2,9
1999-2001	13,5	15,2	0,4
2002-2003	16,5	29,2	8,3
2004-2006	11,6	16,9	13,0

Fuente: BCV/INE.

La persistencia de elevados niveles de pobreza en Venezuela dificulta el acceso de estos grupos de la población a servicios esenciales, entre los cuales destacan los servicios de salud y educación. El gobierno venezolano ha elevado la asignación de

recursos públicos para el incremento en la provisión de estos servicios (ver supra), cuyo resultado ha implicado progresos en las condiciones de atención y en la calidad de vida de la población, no sin que se perciban problemas técnicos de baja efectividad y eficiencia en el diseño de algunos programas³⁷, visibles en ciertos casos por la existencia de tasas de mejora poco satisfactorias. Estas mejoras pueden percibirse en algunos indicadores especialmente sensibles a los cambios en la calidad de vida de la población y contrastan claramente con la situación precedente, en la que tales necesidades ocupaban –en las acciones de los gobiernos previos– una prioridad notablemente menor. Esta situación muestra incluso algunas mejoras significativas antes de la adopción de los programas masivos que han denominado misiones,³⁸ es el caso, por ejemplo, de las coberturas en educación básica, incluyendo el preescolar.

Tabla VII. Evolución de indicadores sociales seleccionados 1990-2005

	Tasa de mortalidad infantil (1)	Tasa de mortalidad infantil por diarrea (1a)	Tasa de mortalidad materna (1a)	Tasa de escolaridad preescolar (2)	Tasa de escolaridad básica (2)	Tasa de escolaridad secundaria (2)	Población pensionada por vejez
1990	25,6	104,5	60,0	38,0	89,3	17,7	11,3
1991	20,6	84,5	52,3	40,1	90,4	18,1	13,1
1992	22,0	73,3	53,4	40,3	89,9	18,4	13,9
1993	23,8	73,5	62,7	40,6	88,1	18,7	14,3
1994	24,8	106,4	39,7	41,0	87,5	19,7	13,8
1995	23,7	85,4	66,7	37,1	81,2	18,3	13,9
1996	24,4	83,6	60,4	40,8	83,2	20,9	14,3
1997	21,4	62,9	59,6	42,3	85,0	21,2	14,2
1998	21,4	64,8	51,0	40,3	82,8	21,6	16,5
1999	19,0	49,5	59,3	44,1	84,7	22,5	20,2
2000	17,7	42,1	60,1	44,3	87,1	23,7	20,9
2001	17,7	40,9	67,2	46,5	90,4	25,5	20,8
2002	18,2	37,0	67,0	47,5	69,8	25,9	20,1
2003	18,5	57,7	57,8	49,4	90,9	28,5	23,1
2004	17,5	35,3	58,5	51,7	90,7	30,6	27,3
2005	15,5	30,0	59,9	54,6	91,9	33,3	28,5

Fuente: www-mpd.gov.ve

(1) Tasas de mortalidad por mil nacidos vivos revistrados (n.v.r.).

(1a) Tasas de mortalidad por cada 100.000 niños menores de cinco años.

(1b) Tasas de mortalidad por 100.000 (n.v.r.).

(2) Tasas de escolaridad neta.

(3) población pensionada como proporción de la población de 60 años y más.

n.d. data no disponible.

³⁷ Un análisis preliminar de algunos elementos críticos puede leerse en Gómez y Alarcón, 2003; Maingon, 2004; Mujica y Rincón, 2006. El último trabajo de los citados contiene además una periodización sugerente de la política social del actual gobierno.

³⁸ Datos de la III Encuesta Nacional de Presupuesto y Gasto de Hogares (2005) revela que aproximadamente la mitad de la población habría recibido alguna atención de estos programas. Estos y otros datos de esta encuesta pueden consultarse en www.bcv.gov.ve.

Los resultados obtenidos en algunos indicadores básicos de calidad de vida de la población revelan un balance favorable que revierte estancamientos y tendencias negativas durante los años precedentes (véase Tabla VII); es el caso, por ejemplo, de los indicadores de mortalidad infantil y del incremento de la tasa de escolaridad de la población en todos los niveles educativos. Particularmente significativa es la reducción de la tasa de mortalidad infantil por diarreas, indicador muy sensible a las variaciones de la pobreza y de las condiciones sanitarias de la población, la cual disminuyó en más de un 50% en relación con la cifra existente al momento de la elección del presidente Chávez. También destaca el incremento en la porción de pensionados por vejez, aumentando en 70% la cobertura de la población de sesenta años o más; en términos absolutos, del total de pensionados existentes para 2003, 208.878 (42,26%) habían sido incorporados desde 1999 (Ministerio del Trabajo, 2003). Sin embargo, un retroceso importante lo constituyen las variables asociadas con la salud materna, al constatarse un aumento en la tasa de mortalidad de este grupo de la población durante la mayor parte del período, destacando particularmente los años 2001-02, la permanencia de esta condición constituye un indicador de baja efectividad oficial en el diseño de programas efectivos de atención social y una señal de que se descuidan factores estructurales en la implantación de la política social.

Conclusiones

Hasta ahora una noción amplia de equidad social, coherente con definiciones democráticas y pluralistas,³⁹ parece haber inspirado las acciones de las instituciones del área social en Venezuela; un ejemplo de ello, es la manera cómo está definida en la Constitución Nacional de 1999. Sin embargo, existen algunas amenazas que potencialmente podrían afectar la estabilidad de los logros sociales y la extensión de los mismos a amplios sectores de la sociedad. En particular, los efectos de los cambios propuestos en la Constitución Nacional sobre la naturaleza democrática y pluralista a mediano plazo del proceso político venezolano, y los efectos de la inestabilidad política y económica, entre otros, son los principales riesgos que identificamos. Un elemento considerable de la política social implantada durante el gobierno de Hugo Chávez es la promoción de niveles de autonomía e independencia de la población, sin embargo el logro de este objetivo está pendiente de deter-

minar. Las políticas sociales implantadas durante los primeros años de gobierno del presidente Chávez han tenido un impacto positivo, aunque están aún lejos de ser óptimas, sobre los niveles de equidad o igualdad de la sociedad venezolana, en particular, esto se percibe al constatar resultados positivos sobre variables que, algunos estudios comparados lo señalan, poseen un impacto considerable sobre la reducción de la pobreza, entre otros, el incremento en los niveles de gasto social, el control de las tasas de desempleo e inflación, la defensa del salario mínimo, la creación de un sector de economía social significativo, la mejora en condiciones de salud y educación, etc. Sin embargo, el comportamiento de las variables sociales durante el gobierno de Hugo Chávez se ha visto afectado, entre otros factores, por la existencia de una gran inestabilidad política y económica, las cuales podrían impedir, entre otros elementos, que se alcancen bajos niveles del pasado y se consoliden tendencias positivas de mejoramiento de la situación social de los más pobres. Es notable que la inestabilidad política y económica plantea un riesgo de retroceso (lo ha significado de hecho en los últimos años) en las mejoras de las cifras sociales, por lo que políticas orientadas a promover una mayor estabilidad en estas áreas tendrían también un efecto positivo sobre la mejora de la calidad de vida y la igualdad social en la sociedad venezolana.

Bibliografía

- Arellano M., José Pablos. 2005. "Políticas sociales para el crecimiento con equidad en Chile, 1990-2002", *El Trimestre Económico*, México, vol. LXXII (2), 286:409-449.
- ASEM/World Bank/Italian National Institute of Public Administration/Italian Ministry of the Economy and Finance. (2002). *Social Policy in Europe and Asia*. Seminar on Social Policy Making in Europe and East Asia, ROME. Disponible en la web.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1998): *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, BID.
- Bustelo, Eduardo (2000): *De otr a maner a. E nsayos sobr e Política Social y Equidad*, Buenos Aires, Homos Sapiens ediciones.
- Cartaya, Vanessa. (coord.), Rodolfo Magallanes y Carlos Domínguez (1997): *Venezuela: Exclusión e integración. ¿Una*

³⁹ En una conferencia organizada por ASEM / World Bank/Italian National Institute of Public Administration/Italian Ministry of the Economy and Finance, op.cit., sobre la formulación de política social en Asia y Europa se destacan cambios recientes a favor de otorgar mayores énfasis en el diseño de una política social de largo plazo y la inclusión de objetivos como solidaridad, participación, fortalecimiento ("empowerment") de algunos grupos sociales y la promoción de ciertos cambios sociales, en particular, en relación con la igualdad entre géneros.

- síntesis en construcción?*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales. Documento de trabajo. Accesible también en la web.
- Carvalho, Moisés (1999): "Los nuevos programas sociales: notas para un balance", en Lourdes Alvarez, Helia Isabel del Rosario y Jesús Robles (coords.). *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela dur ante los años noventa*, Caracas, FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad, pp. 141-63.
- Corvalán R., Javier (2001): *Las transformaciones educativas recientes y los cambios de la política social en Chile y América Latina*. Disponible en www.reduc.cl/reduc/corvalan.pdf.
- Fleury, Sonia (1999): "Política social, equidad y exclusión en América Latina en los años noventa", en Lourdes Alvarez, Helia Isabel del Rosario y Jesús Robles (coords.). *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela dur ante los años noventa*, Caracas, FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad, pp. 73-82.
- Gallo, César (2003): "Crecimiento y desigualdad: actualidad de una vieja paradoja", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Caracas, vol. 9, n° 3, pp. 57-79.
- Ganuzza, Enrique, Lanz Taylor y S. Morley (1998): *Política Macroeconómica y Pobreza: América Latina y el Caribe*, Madrid, PNUD, CEPAL, BID, Grupo Mundiprensa. Accesible on line: <http://www.undp.org/rblac/poverty/documents.html>.
- Gómez, Irey y Luis Alarcón (2003): "Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, Caracas, vol. 9, n° 2, pp. 13-35.
- Instituto Nacional de Estadística. 2004. *Reporte Social. 1er semestre 1997-2do semestre 2003*. Caracas. Accesible en la web: www.ine.gov.ve.
- Kliksberg, Bernardo (2002): *Hacia una economía con rostro humano*, Maracaibo, La Universidad del Zulia (LUZ), Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo (1999): "Inequidad en América Latina: un tema clave," en Lourdes Alvarez, Helia Isabel del Rosario y Jesús Robles (coords.), *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela dur ante los años noventa*, Caracas, FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad, pp. 27-62.
- Machado de Acedo, Clemy (1999): "Estrategias de desarrollo institucional para una política social como instrumento del desarrollo con equidad," en Lourdes Alvarez, Helia Isabel del Rosario y Jesús Robles (coords.), *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela dur ante los años noventa*, Caracas, FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad, pp. 233-58.
- Magallanes, Rodolfo. 2005. "La igualdad en la República Bolivariana de Venezuela (1999-2004)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, vol. 11, n° 2, pp. 71-99.
- Magallanes, Rodolfo (1999): "Ajuste económico y política petrolera en Venezuela (1975-1995). Impacto distributivo de los cambios en política petrolera", *Cuadernos del CENDES*, Caracas, n° 40, pp. 159-88.
- Magallanes, Rodolfo (1997): *Ajuste estructural y cambios en la política petrolera del Estado venezolano*, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo (Trabajo para optar al grado de Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo).
- Maingon, Thaís. 2004. "Política social en Venezuela: 1999-2003". *Cuadernos del CENDES*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, n° 55, pp. 47-73.
- Ministerio del Trabajo (2003): *Recuperación del ingreso real de los trabajadores*, Mimeo, presentación oficial, Caracas.
- Mujica, Norbis y Neritza Alvarado. (2004). "Pobreza y política social en Venezuela hoy: reflexiones sobre su concepción y praxis". *Revista del Banco Central de Venezuela*, Caracas, Foros, n° 10, pp. 145-63.
- Mujica Chirinos, Norbis y Sorayda Rincón González. 2006. "Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, vol. 12, n° 1, pp. 31-57.
- Pérez Baltodano, Andrés (editor).1997. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Saget, Catherine (2001): "Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. ¿Es provechoso el salario mínimo?", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol.120, n° 3, pp. 281-317.
- Silva Michelena, Héctor (1999): "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", en Lourdes Alvarez, Helia Isabel del Rosario y Jesús Robles (coords.), *Política Social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas, FONVIS, CENDES, ILDIS, Nueva Sociedad, pp. 85-122.

Székely, Miguel. 2005. "Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), 288:913-31.

Valecillos, Héctor (1992): *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores.

Vilas, Carlos M. (Coordinador). 1995. *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad- Universidad Nacional Autónoma de México.

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
 1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
 2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
 3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
 4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
 5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
 6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
 7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
 8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquín Fernández
 9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
 10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
 11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
 12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
 13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabalo
 14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoie Zabala
 15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
 16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
 17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
 18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
 19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
 20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. María Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
 23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
 25. Políticas sociales aplicadas en América Latina Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
 26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
 27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
 28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabalo
 29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
 30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso

31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas. Karlos Pérez de Armiño
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el Africa Austral. Eduardo Bidaurraga y Jokin Alberdi
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil. Social Science Research Council
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas y Pedro Ibarra.
40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. Mariano Aguirre.
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce
41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Idoye Zabala
42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Miguel González Martín
43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Yolanda Jubeto
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos. Diane Elson