

1. INTRODUCCION: EL ESTADO VENEZOLANO Y LA CRISIS

Las transformaciones que ha experimentado la sociedad venezolana en las últimas décadas expresan una importante maduración de la sociedad civil. En los últimos años, particularmente, podemos constatar el incremento del número y de la calidad de diversas formas de organización no tradicionales como los movimientos vecinales y cooperativas. Igualmente, fuerzas sociales empresariales, sindicales y profesionales están evolucionando y presentando proyectos de gran envergadura política y económica que implican una profunda reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, la necesidad de reformar el Estado que se expresa en la formación de una Comisión Presidencial para tal fin en 1984, no es un accidente circunstancial producido por la caída del ingreso petrolero y por la elevada deuda externa. La reforma tiene su origen y justificación en la necesidad de readecuar los mecanismos estatales a las demandas nuevas de una sociedad más compleja, autónoma y exigente que la que existía en el momento en que se formularon los lineamientos básicos del actual modelo de gestión pública en los años cuarenta. Con esto queremos decir que la menor disponibilidad financiera del Estado venezolano produce, sin dudas, restricciones para el funcionamiento de lo que podemos calificar como modelo político rentista, pero la verdadera crisis que enfrenta este Estado es su inadecuación o no correspondencia creciente con una sociedad que reclama mayor participación en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, encontramos que al interior del Estado se están diferenciando cada vez más dos grupos de criterios. Uno está asociado al personal político más cercano al modelo rentista, que podemos designar también como modelo burocrático. Otro se identifica con el personal gerencial, sustento del modelo tecnocrático. Las diferencias entre estos dos modelos produce reacciones a veces

contradictorias del Estado en sus actos administrativos, políticos, económicos y sociales.

Tanto la falta de correspondencias entre el Estado y la sociedad como las contradicciones al interior de los aparatos estatales mismos producen un fenómeno de desarrollo desigual del Estado. En la crisis actual este hecho es fuente de incoherencias y de ineficiencias notables de la administración pública, que no han sido resueltas por las modificaciones democratizadoras que ha experimentado el Estado en períodos anteriores.

Teniendo como premisa que el incremento de las demandas de participación de la sociedad sobre los asuntos que le conciernen está en el origen de la reforma del Estado, empezaremos nuestro análisis por lo que consideramos como las raíces de los conflictos actualmente existentes entre ambos. Dicho ésto, no podemos pasar por alto los nudos problemáticos más inmediatos que constituyen los catalizadores de la declinación del modelo rentista-burocrático como son: el descenso de la renta petrolera y la deuda externa, la incertidumbre sobre las políticas económicas, el desempleo, la distribución regresiva del ingreso, la frustración de las expectativas de ascenso social por vía de la educación, un aparato judicial ineficiente y las nuevas exigencias de las regiones. A estos puntos se les reserva igualmente una sección del presente artículo.

2. LA INADECUACION DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

La organización política y económica de Venezuela está sustentada en un pacto social que se empezó a perfilar en los años cuarenta, se intentó poner en práctica por primera vez entre 1945 y 1948, empezó a funcionar en algunos aspectos desde 1948 y se consolidó realmente en el período 1957-1980. Este pacto coloca al Estado en el centro de las relaciones socioeconómicas y como interlocutor principal de todas las demandas de las fuerzas y grupos sociales. El diseño original de este acuerdo suponía una sociedad relativamente débil y muy supeditada a un Estado con gran poder financiero y organizativo ejercido a través de la administración pública, de los partidos y de los sindicatos.

Se podría decir que el pacto rentista tenía dos pilares. En primer lugar promovía la canalización de una parte de la renta petrolera para financiar una política de substitución de importaciones mediante un régimen de fuerte protección arancelaria y fiscal a la industria, así como a través de flujos financieros del Estado hacia el sector privado bajo formas de subsidios, préstamos baratos o a fondo

perdido, generación de demanda agregada y transferencias de variado tipo. Por otro lado, en el pacto se preveía la distribución de parte del ingreso petrolero hacia los sectores populares y medios por medio de una política de gasto social en educación, vivienda y salud, así como de una política de pleno empleo, auspiciada por el Estado a través de la contratación de obras y del empleo público.

Adicionalmente a estos elementos del pacto, la enorme capacidad financiera del Estado, unida a su alta autonomía, facilitaron la emergencia de numerosas actividades industriales y comerciales públicas, en particular desde 1958 en adelante.¹

Sin embargo, a pesar del crecimiento acelerado, el Estado venezolano encuentra muchas dificultades para realizar las funciones sociales, políticas y económicas que el pacto rentista le atribuye. Algunos de los más importantes nudos de conflicto de la actual estructura estatal se pueden sintetizar en: insuficiencia de los mecanismos políticos de participación y representación, ineficiencia de la función pública, sistema judicial obsoleto, excesiva centralización espacial y funcional del poder, desfase entre las políticas económicas tradicionales y la estructura productiva, débil e inadecuada política social, crisis de la función sociocultural de la educación y carencias graves en la generación de un sistema científico-tecnológico propio.²

Paradójicamente, el mismo desarrollo del sistema democrático con la apertura a un régimen de participación electoral y de organización política, con la extensión masiva de la educación por un lado, y la maduración de las clases sociales y de sectores ciudadanos producto del afianzamiento del sistema económico por otro lado, son factores que contribuyen a la generación de demandas cada vez más complejas de la sociedad que el Estado no está en capacidad de atender.

De este modo se produce lo que hemos denominado en la introducción como una inadecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Muchos sectores no están ya dispuestos a avalar el pacto rentista. Numerosos grupos empresariales exigen modificaciones de la política económica que permitan elevar la responsabilidad privada en las estrategias de ese sector, reemplazando la política de sustitución de importaciones y de proteccionismo estatal por libertades económicas que auspicien la competencia mercantil, la eficiencia y la productividad.³ Empresarios de la provincia reivindican mayor descentralización y desconcentración para incrementar la autonomía de las regiones y promover con menor intervencionismo y mayor eficiencia el desarrollo local.⁴ Los pequeños y medianos productores y comerciantes exigen mayor atención.⁵ Sectores sindicales promueven nuevas formas de participación en el trabajo, bajo la cogestión.⁶ Al interior del Estado los sectores tecnocráticos estimulan políticas que privilegian la eficiencia, la rentabilidad y la racionalidad de los procesos administrativos y productivos, en medio de una fuerte crítica a la burocracia. Nuevas

1/ Para los precedentes conceptuales de este pacto ver Rómulo Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, Senderos, Caracas, 1969 (1956 1ª edición).

2/ Todos estos temas son abordados por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que aludimos antes. Ver COPRE, *Proyecto de Reforma Integral del Estado*, Caracas, 1988.

3/ A manera de ejemplo consultar Marcel Granier, *La Generación de Relevo vs. el Estado Omnipotente*, Publicaciones Seleven, Caracas, 1984; y Grupo Roraima, *Proposición al País, Proyecto Roraima*, Instituto Roraima, Caracas, 1985.

4/ Uno de los ejemplos más significativos de estas demandas lo dieron los empresarios regionales Tulio Capriles (Aragua), Luis Marcano Barrios (Sucre), Eduardo Gómez Tamayo (Lara) y Fernando Chumaceiro (Zulia) en el **Foro sobre la Reforma del Estado** organizado por el Movimiento al Socialismo en agosto de 1986. Ver materiales del Foro, Caracas, 1986.

5/ Consultar el trabajo de Fedeindustria, "Amplio Consenso Político en Torno a la Artesanía, Pequeña y Mediana Industria". Caracas, 1986 (mimeo).

6/ Confederación de Trabajadores de Venezuela, *Manifiesto de Porlamar*, VII Congreso, Porlamar, 1980 y "Una Extensión Actualizada del Manifiesto de Porlamar", IX Congreso de Trabajadores de Venezuela, Caracas, 1985.

formas de organización de la sociedad como los vecinos, los cooperativistas, movimientos de consumidores, ecologistas y otros, no sólo enfrentan la degradación de la calidad de la vida y la deficiente prestación de servicios públicos, sino que discuten en el plano político la necesidad de un tipo de participación en las decisiones que afectan a las comunidades.⁷ A su vez, instituciones como las Fuerzas Armadas, se han desarrollado apuntando hacia una complejización y diversificación de sus objetivos. La profesionalización en áreas extramilitares ha venido formando un contingente de recursos humanos capaces de participar activamente en la gestión del Estado.⁸

Si a este despertar ciudadano se le añade la descendente credibilidad que ciertos sectores de la población experimentan subjetivamente en la capacidad de resolución de estos conflictos por parte del Estado y de los partidos políticos, nos encontramos ante la necesidad de reconocer que la sociedad venezolana exige reformas importantes de su sistema político.

El desfase que se ha venido produciendo entre el Estado y la sociedad civil, es producto de la modernización del país y reclama un nuevo pacto en el cual las fuerzas sociales incrementen su papel efectivo en la conducción del país. Por otro lado, no basta con que el Estado se modernice administrativamente. Se requiere una resintonización global de la maquinaria pública con la sociedad a la que sirve. Y este nuevo acuerdo pasa por la superación del modelo rentista y de las prácticas de control político centralista y burocrático.

3. CONTRADICCIONES INTERNAS DEL ESTADO

Acercándonos más a las características de buena parte del personal político y administrativo del Estado, debemos reconocer que privilegian la generación de legitimidad política con intenciones electorales, más que una gestión eficiente de la administración pública. Al lado de esta premisa, la burocracia imprime a su discurso un tono distributivista de la renta petrolera, exalta la igualdad de oportunidades, el papel del Estado en el bienestar de la sociedad y los logros de la democracia. Normalmente, el funcionario público asociado al modelo rentista está fuertemente mediatizado por prioridades partidistas y, a pesar de esgrimir intenciones reformistas, tiende a adoptar en la práctica posiciones conservadoras. La centralización y la concentración de la toma de decisiones en manos de esta burocracia, son elementos adicionales del modelo actualmente dominante.

A su vez, las características de la economía venezolana, uno de cuyos pilares es el monopolio de la propiedad del petróleo por parte de Estado, permitieron a este último constituirse en eje fundamental del proceso de industrialización desde los

⁷ Ver entre otras las referencias de E. Santana, *El Poder de los Vecinos*, Ecotopía, Caracas, 1983; O. Ovalles, "Movimientos de Cuadro de Vida en la Venezuela Urbana Actual", CENDES-CLACSO, Caracas, 1986 (mimeo); A. Zambrano "Asociaciones de Vecinos y el Proceso de Democratización", CENDES-CLACSO, Caracas, 1986 (mimeo).

⁸ Ver el trabajo de Eduardo Schaposnik, "Democratización de las Fuerzas Armadas Venezolanas", ILDS-Fundación Nacional Gonzalo Barrios, Caracas, 1985.

años cuarenta. En este sentido, el Estado no solamente diseñó precozmente una política de protección arancelaria, fiscal y financiera para el sector privado, sino que concibió mecanismos y entidades de planificación y de promoción del desarrollo. Igualmente, desde los años cuarenta, el Estado acaricia la idea de realizar grandes inversiones en empresas básicas, cosa que vemos realizarse en la década de los sesenta y setenta.

Como consecuencia de la fuerte presencia del Estado en la economía, encontramos que a su interior mismo se ha generado un extenso sector de especialistas, de gerentes y de profesionales de todo tipo que contrastan con los criterios de la burocracia. Este sector, surgido de las necesidades de conducción técnica de la administración pública es el que está asociado al modelo que más arriba hemos descrito como tecnocrático.

En este momento es conveniente precisar un poco más qué se entiende cuando hablamos de tecnócratas. De manera general, podemos decir que tecnócrata es todo aquel trabajador que ejerce tareas de dirección, gestión y control económico así como de innovación y concepción técnicas. En esta medida, los tecnócratas o especialistas, emergen necesariamente en todo proceso de producción industrial o de circulación financiera y comercial. Lo dicho se verifica tanto en las empresas privadas como en las públicas. Cuanto mayor es la dimensión y complejidad de las empresas, mayor es la importancia de los especialistas.

Así, encontramos que desde hace más de cuarenta años, y en particular en los últimos veinte se han producido al interior del Estado las condiciones para el surgimiento de una tecnocracia pública no muy influida por el estilo que el modelo rentista ha impuesto a la burocracia. Dicho esto, es importante señalar lo inútil que sería querer demarcar claramente y sin equívocos quiénes al interior del Estado son tecnócratas y quiénes burócratas. La totalidad son empleados públicos, y aunque en los extremos podemos identificar los dos modelos, muchos funcionarios son portadores simultáneamente, en proporciones diversas, de las ideologías características de ambos. Sin embargo, la dificultad de precisar estadísticamente el número de burócratas y de tecnócratas, no debe impedirnos entender la coexistencia en el seno del Estado e incluso de los partidos políticos de dos modelos de gestión básicamente diferenciados y contradictorios en buena medida.

Ahora bien, ¿en qué consisten las contradicciones entre los dos modelos?

Se podría decir que los puntos de fricción se localizan en cinco ejes importantes.

a. El Empleo Público

Mientras la burocracia tiende a la ampliación del gasto, buscando, entre otros

objetivos, el aumento del empleo público como vía de satisfacción de compromisos políticos y como mecanismo de consolidación de influencias electorales y de liderazgos, las capas gerenciales tienden a promover un nivel de empleo necesario que garantice el desarrollo de las actividades asignadas a los respectivos organismos. En este sentido, la acción de la burocracia impulsa el crecimiento del Estado, en tanto que los criterios de la tecnocracia aspiran a un tamaño del Estado adecuado a las necesidades de su funcionamiento como administración pública. En este último caso la tecnocracia no se pronuncia a priori por un aparato estatal pequeño o grande, sino que promueve lo que se podría denominar como una dimensión necesaria.

Es propicio este punto para mencionar que, contrariamente a ideas difundidas a menudo, el Estado venezolano tiene un tamaño relativamente pequeño en comparación a muchos países que se toman como ejemplo de eficiencia. En efecto, a pesar de que hemos visto pasar los empleados públicos de unos 300 mil en 1978 a poco más de un millón 100 mil en 1987, Venezuela tiene en la actualidad aproximadamente, un empleado público por cada dieciseis habitantes, en tanto que los Estados Unidos poseen uno por cada doce, Dinamarca uno por cada siete, Gran Bretaña uno por cada once, Bélgica uno por cada catorce y Francia y Alemania, uno por cada quince, respectivamente. Del mismo modo, Venezuela cuenta en cifras redondas con un empleado público por cada nueve habitantes económicamente activos al tiempo que Estados Unidos tiene uno por cada ocho, Dinamarca uno por cada cinco, Gran Bretaña uno por cada siete, Bélgica uno por cada nueve, contando Francia y Alemania con uno por cada diez. En estas cifras se puede verificar que aunque está bastante establecida la relación entre el crecimiento del empleo público e intereses de consolidación del modelo rentista, la talla cuantitativa del Estado dista mucho de llegar a los extremos que ciertas versiones pretenden.⁹

b. La Eficiencia del Estado

Si bien es cierto que no tenemos en el Estado tantos empleados como a veces se piensa, también es cierto que su distribución y ocupaciones no siempre son de interés público. En otras palabras, la utilización que en ocasiones se hace de empleados públicos, dedicándolos a tareas improductivas o que duplican otras ya existentes en el Estado mismo, induce a cuellos de botella administrativos, generando amplias zonas de ineficiencia. Muchas veces se intenta justificar esta ineficiencia interponiendo el criterio según el cual el Estado tiene funciones políticas y sociales que generan gastos inevitables y que no pueden ser medidas con los criterios economicistas que se aplican a la gestión empresarial.

Sin dejar de reconocer estas ideas fundamentales, muchos sectores tecnocráticos se hacen eco de críticas contra la ausencia de reales criterios gerenciales en

9/ Las cifras estadísticas provienen de diversos entes nacionales en cada país mencionado así como de organismos internacionales como el Banco Mundial y la O.C.D.E.

muchos aparatos del Estado, aludiendo al hecho de que aun la política social manejada con esta orientación puede ser más eficiente en la generación de legitimidad y en la cobertura de los deberes constitucionales del Estado.

Igualmente, en lo que concierne a este tipo de controversias a nivel de las empresas del Estado y de los institutos autónomos, así como en el interior de algunos ministerios, referidos a problemas de producción, gestión administrativa o planificación, encontramos enfrentamientos tanto soterrados como abiertos entre las concepciones tecnocráticas y las burocráticas. Aunque alrededor del término eficiencia se tejen muchas versiones e interpretaciones, la utilización de los recursos necesarios y adecuados para la consecución de un objetivo específico, y la utilización muchas veces desproporcionada de recursos para el logro de objetivos distintos a los que están previstos en un caso determinado, son las dos caras opuestas que se repiten en las pugnas de los dos modelos.

c. Concentración del Poder

En la medida en que es muchas veces a los sectores burocráticos a los que les corresponde normalmente la toma de decisiones finales sobre asuntos que corresponden al campo de interés de la tecnocracia, ésta ha venido desarrollando argumentos a favor de la adquisición de mayor autonomía y autoridad en sus respectivos espacios de trabajo. Los gerentes públicos son generalmente favorables a la desconcentración del poder en la medida en que tal estrategia reduciría la gravitación de lo que muchos de ellos llaman "decisiones políticas" sobre campos de trabajo que requieren una especialización técnica. Y, aunque toda decisión técnica traduce finalmente una decisión política, los términos de la discusión planteada expresan en una nueva forma las contradicciones entre la burocracia rentista y la tecnocracia.

d. La Centralización

En menor medida que en el caso de desconcentración, la tecnocracia apoya las consignas de descentralización. La razón fundamental de esta actitud se encuentra en el hecho de que el fenómeno de centralización está asociado al de concentración de poder. Aunque muchas actividades que dependen de los gerentes, se encuentran en el eje centro-norte-costero, otras muchas se localizan en la provincia, de manera que un proceso serio de descentralización aunado a uno de desconcentración, aumentaría mucho las probabilidades para la tecnocracia de desplazar los criterios burocráticos de las líneas de mando actuales.

e. Las Instancias de Mediación

Las instituciones que de manera privilegiada se utilizan como instancias de

mediación en nuestro sistema político, son los partidos. Se puede aseverar que en tanto que tales, los partidos se ven atravesados por las contradicciones propias de la sociedad, así como por las del personal del Estado. En este sentido, los criterios burocráticos y los tecnocráticos coexisten en su interior.

Sin embargo, a pesar de esta simultaneidad y del hecho de que muchos dirigentes políticos se han convertido en mediadores entre ambos modelos, en muchas ocasiones prevalecen los puntos de vista más cercanos al modelo rentista. Por esta razón y por el hecho de que la tecnocracia privilegia la toma de decisiones desconcentradas y en los lugares de trabajo, sus acciones de negociación al interior de los partidos son reforzadas por acciones de negociación desde los organismos del Estado en que están inmiscuidos. A su vez, la burocracia tiende a partidizar la mayoría de sus decisiones, dejando de lado el carácter institucional que muchas de ellas reclaman. Este fenómeno es uno de los que explican la discontinuidad administrativa de ciertos sectores del Estado, así como la continuidad de otros, por arriba de diferencias partidistas.

4. EL DESARROLLO DESIGUAL DEL ESTADO

Las contradicciones que acabamos de señalar al interior del Estado producen un desarrollo desigual del mismo.¹⁰ Tenemos así sectores del Estado donde prevalecen claramente criterios tecnocráticos, mientras que otros exhiben comportamientos nitidamente rentistas. Del mismo modo, hay que señalar que la mayor parte de los aparatos estatales se encuentran en la búsqueda de una definición, dudando entre uno y otro modelo, debatiéndose internamente por un enfrentamiento muchas veces discreto aunque siempre significativo.

La preeminencia de diferentes patrones de gestión en los distintos sectores del Estado, determina comportamientos diferenciados de los mismos, tanto por las divergencias entre los dos modelos, como por las respuestas que cada uno produce frente a las demandas de la sociedad. Veamos esto más detenidamente.

La primera razón del desarrollo desigual del Estado es la desigualdad de los criterios con los que los diversos organismos del Estado son manejados, y aquéllos a su vez dependen de la importancia y fuerza de la que dispone la burocracia o la tecnocracia en cada caso.

En segundo lugar, las fuerzas sociales, al dirigir sus acciones políticas hacia el Estado, encuentran respuestas diferentes de los diversos organismos, en la medida en que los mediadores —burócratas y tecnócratas— no sólo entienden esas acciones desde su óptica particular, sino que hacen intervenir sus propios intereses y sus propias prioridades en el acto de mediación y de toma de

¹⁰ Para profundizar el concepto de "desarrollo desigual del Estado" ver R. de la Cruz, *Tecnología y Poder*, Siglo XXI Editores, México, 1987.

decisiones. En esta medida, la presión de la sociedad sobre un Estado desigual acentúa y profundiza tal desigualdad.

Ahora bien, un Estado funcionando de esta manera nos remite al concepto de carencia o debilidad de la unidad de mando. Por mucha coherencia que tenga una política oficial, la misma tiene que pasar por el inevitable tamiz del juego sutil de fuerzas al interior del Estado. En ese momento, una directriz clara puede tornarse incomprensible e inaplicable. Del mismo modo, desde el ángulo de una sociedad cada vez más madura y consciente del papel protagónico que tiene que jugar en la búsqueda de la Venezuela del año 2000, se encuentra desorientada muchas veces por las respuestas incoherentes que recibe de un Estado que parece no poder mantener una actitud consistente.

Tanto la mayor maduración relativa de la sociedad frente al Estado, como las contradicciones producidas en el interior de éste por los efectos del proceso de industrialización y del papel central del Estado en la economía, son el origen y fundamento de la reforma del Estado en las condiciones actuales del país. De lo que se trata entonces no es de amalgamar tales contradicciones, ni de substituir al Estado por las fuerzas sociales activas. Lo que hay que buscar es una nueva relación entre el Estado y la sociedad que dé cuenta de los cambios sufridos por Venezuela en los últimos cuarenta años, y encontrar un camino para definir un tipo de gestión pública menos incoherente y más sincronizada con el tiempo en que vivimos.

5. CATALIZADORES DE LA DECLINACION DEL MODELO RENTISTA

Cuando se alude al término catalizadores, se entiende que estamos hablando de fenómenos que aceleran el desajuste entre el Estado y la sociedad que hemos analizado hasta ahora. Con esto queremos decir que si bien es cierto que constituyen datos relevantes para entender los nudos críticos del Estado venezolano, no podemos hacer descansar en ellos la explicación de la necesidad de la reforma. Ahora bien, al mismo tiempo, estos catalizadores son la expresión de los problemas que tiene el Estado para cumplir los preceptos que el modelo rentista le ha asignado frente al conjunto de la sociedad. En este sentido, no basta con resolver algunos de los conflictos encarnados por los catalizadores que vamos a mencionar para reorientar al Estado. Se deben atacar en conjunto para lograr una reforma sólida que responda a las nuevas necesidades del país.

Revisemos a continuación la pertinencia de estos elementos en la reforma del Estado.

A. El Descenso de la Renta Petrolera y la Deuda Externa

La renta petrolera de 1975 se situó en 7.015 millones de dólares. En 1980 alcanzó la cifra de 12.389 millones de dólares. Para 1985 la misma montaba a 8.846 millones de dólares, pudiendo llegar en 1988 a sólo 6.700 millones de dólares.¹¹ A su vez, la deuda externa pública evolucionó desde 16.383 millones de dólares en 1978 hasta 33.500 millones en 1983.¹² Con estos dos trazos queda muy en evidencia la fuerte erosión que la capacidad financiera del Estado ha experimentado en la última década, habida cuenta de que el aporte del petróleo a los ingresos fiscales durante dicho período ha sido en promedio el 67%.¹³

Esta situación ha sido entendida por algunos sectores de opinión como el origen de la declinación del modelo rentista. Y, en efecto, es indudable que el brusco descenso de los petrodólares así como la importante carga del servicio de la deuda han restringido severamente la capacidad redistributiva del Estado, debilitando así los programas tradicionales de política económica y social. El incremento del empleo público ha sido substancialmente detenido, y los subsidios y préstamos a fondo perdido se han limitado y en muchos casos suspendido. A su vez, los intentos por incrementar el gasto público sobre la base de manipulaciones de la paridad cambiaria, de emisiones de papeles públicos y de nuevos préstamos externos, encuentran su límite en la escasez de divisas y en el peligro de la inflación.

La situación que acabamos de describir reduce significativamente la posibilidad del Estado para generar legitimidad al régimen por los medios tradicionales. Sin duda, hacia el futuro, el Estado deberá orientar la captación de ingresos fiscales más en función de la producción que de la renta. Igualmente, la legitimidad de la democracia deberá descansar menos en los mecanismos redistributivos y más en la ampliación de la democracia y en el funcionamiento eficiente del Estado.

Sin embargo, sería erróneo suponer que un repentino e inesperado aumento del ingreso petrolero, suspendería el conflicto financiero del Estado. Aun suponiendo la improbable circunstancia de una recuperación sostenida a largo plazo de este tipo de renta, no se debe perder de vista que un incremento substancial del gasto público respaldado por divisas suficientes, no garantiza una mayor eficiencia y productividad de la economía ni asegura mayor calidad en los servicios sociales. De hecho, es previsible que en tal situación se profundicen los desequilibrios presentes en nuestra estructura económica y se reinstale un tutelaje del Estado y del síndrome de la importación que atentarían contra las actuales perspectivas de maduración económica y de apertura a los mercados internacionales. En esta forma, podríamos encontrarnos ante la paradoja de un Estado refortalecido financieramente y cada vez más alejado de las exigencias de una sociedad cambiante.

11/ BCV, *Anuarios de Cuentas Nacionales e Informes Económicos*, varios años.

12/ CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana*, 1985.

13/ BCV *Op. cit.*

B. Incertidumbres Sobre la Política Económica

El período de ajuste de la economía que empezó con la década de los ochenta ha estado signado en Venezuela por una gran incertidumbre sobre el camino más correcto a seguir. Después de una larga experiencia de proteccionismo asociado a la política de substitución de importaciones, las nuevas circunstancias por las que atraviesa la relación Estado-sociedad y, en particular, Estado-economía, no han permitido todavía concertar una estrategia de política económica de largo plazo.

En el trasfondo de las polémicas actuales se dibujan dos grandes corrientes de pensamiento: el neo-liberalismo y el neo-keynesianismo. La primera propone una substancial reducción de la ingerencia del Estado en la economía, el predominio de los mecanismos del mercado sobre la planificación, el diseño de políticas anti-inflacionarias prioritariamente a través del estímulo al aumento de la productividad y la reducción del gasto público. La segunda acentúa el interés de generar demanda agregada como estrategia expansionista y considera importante el rol del Estado en la economía como garante de ciertos equilibrios básicos. Buena parte de las movilizaciones y contramovilizaciones que se pueden observar en la política económica tienen su origen en la indefinición que existe frente a estos dos paradigmas, y en la inexistencia de un cuerpo de política nacional coherente en este terreno.

Las contradicciones que ha producido esta situación en la estructura económica han ocasionado un clima de tensión en diversos sectores empresariales. El resultado de esta tensión se expresa en resistencias a invertir y en tendencias fluctuantes a la fuga de capitales, acarreado esto un juego especulativo financiero que empeora la situación económica.

En este sentido debemos mencionar que el Estado no puede asociarse ciegamente a cualquiera de los dos grandes ejes económicos que dividen la opinión de los especialistas en muchos países. Sin embargo, es imperativo que lance una iniciativa de discusión entre todos los sectores involucrados que permita llegar a puntos de consenso básicos para construir una estrategia económica aceptable y adaptada a las características de Venezuela. Es esta alternativa la que parece retener la COPRE en sus proposiciones económicas preliminares.¹⁴

C. Desempleo y Distribución Regresiva del Ingreso

Para 1978, el desempleo era del orden de 4.3%, en tanto que en 1987 alcanzó algo más del 10%. Así mismo, el Producto Territorial Bruto real per cápita descendió en 1986 a la cuarta parte de su valor en 1977. Este descalabro es más grave aún cuanto más se desciende en la escala de salarios. Y, si consideramos que algo más del 60% de los hogares venezolanos perciben un ingreso igual o inferior a los cinco mil bolívares, la situación de la mayoría de la población no puede

14/ Ver Gerver Torres, "Lineamientos Generales para una Nueva Estrategia Económica", COPRE, Caracas, 1987.

ser considerada de otra forma que crítica.¹⁵

El descenso del nivel de vida que los venezolanos han experimentado en la última década, ha contribuido a la emergencia de un sentimiento de frustración social, que en muchos sectores de la población es achacado al Estado.

Independientemente de la justicia y de la injusticia que involucra esta situación, lo cierto es que tal creencia erosiona la legitimidad del régimen e incrementa la distancia que la población siente que existe entre ella y el Estado. Por lo demás, la permanente preocupación de la administración por promover el pleno empleo y el uso de tal argumento en la lucha política, refuerza la percepción de este problema como una responsabilidad pública.

D. La Frustración de las Expectativas de Ascenso Social por Medio de la Educación

Una constante del modelo rentista ha sido la expansión continua de la matrícula escolar y la promesa de ascenso social a través de la educación. De hecho, hasta la primera mitad de los años setenta, el acceso a las universidades era libre y la graduación en una carrera significaba una alta probabilidad de encontrar un empleo razonable. A pesar de que la proporción de estudiantes que lograban culminar el circuito educativo era pequeña en relación a los que lo comenzaban en primaria, para una importante fracción de los sectores medios, generadores de opinión, la consecución de un título universitario formaba parte de un acuerdo tácito de distribución de bienes culturales garantizado por el Estado. A su vez, para otros sectores de la población con menos posibilidades de finalizar sus estudios, esta vía de ascenso social permanecía subjetivamente abierta y factible. Ambos hechos eran generadores de legitimidad y compromiso de buena parte de la sociedad con el modelo rentista.

Los intentos que desde mediados de los años sesenta se sucedieron para desarrollar un sistema universitario con rasgos tecnocráticos fueron, a ese nivel, un primer intento de selección y restricción del acceso a la universidad. Actualmente, cuando el ingreso a casi todas las universidades está restringido por un cupo, en circunstancias tales que aun para los egresados en esas condiciones no hay seguridad de obtener un empleo relacionado con su profesión, las bases del acuerdo tácito que mencionamos están afectadas.

Adicionalmente, a nivel de la escuela primaria, algunas investigaciones demuestran que la segmentación del circuito escolar relega a una escolarización de baja calidad a los sectores más pobres de la población.¹⁶ Esta circunstancia, unida al debilitamiento de la confianza en las bondades de la educación universitaria, y al desplazamiento de sectores medios de la educación primaria y media privada hacia la pública (en muchos casos de menor calidad) por carencia de recursos, se asocian

15/ Datos de desempleo tomados de O.C.E.I., *Encuesta de Hogares*, varios años. A su vez, las cifras de distribución del PTB provienen del Banco Central de Venezuela, *Anuarios de Cuentas Nacionales*, varios años, e *Informe Económico* de 1986.

16/ Gabriela Bronfenmajer y Ramón Casanova, *La Diferencia Escolar*, Kapelusz, Caracas, 1986.

a la situación arriba descrita y completan el cuadro de desaliento que amplios grupos sociales experimentan frente a sus expectativas de mejoramiento de la calidad de vida.

E. Un Aparato Judicial Ineficiente

La crítica generalizada a la que ha estado sometido el sistema judicial en Venezuela durante los últimos años expresa con vehemencia el desasosiego de la población frente a la administración de justicia. Muchas fuerzas sociales han expresado su disconformidad con la ineficiencia, lentitud y desacierto que muestra en numerosas ocasiones el sistema judicial. La reforma integral del Estado debe pasar por satisfacer la legítima demanda de la sociedad de una administración de justicia pulcra.

F. Las Nuevas Exigencias de las Regiones

Si en algún espacio de la vida nacional se puede apreciar con nitidez la maduración que ha tenido la sociedad, ése es el concerniente al desarrollo de las fuerzas sociales regionales.

El esquema de de Estado construido sobre el centralismo y la concentración de poder desde Gómez y perfectamente adoptado por el modelo rentista, no satisface ya a los numerosos grupos de presión económicos, culturales y políticos de la provincia.

En muchas partes de Venezuela la democratización significa mayor autonomía y autodeterminación. Lo que intentan en estos casos las fuerzas sociales regionales es disminuir la transferencia de recursos desde la periferia hacia el centro y aumentar las posibilidades de acumulación local. Igualmente en estos planteamientos están implícitas aspiraciones a controlar en mayor medida las decisiones que afectan a la provincia. Este es probablemente uno de los retos de mayor envergadura que el Estado debe afrontar para volver a establecer con la sociedad una relación saludable y contemporánea en la cual los derechos sociales y políticos que la Constitución preve sean un hecho definitivamente.

6. A MANERA DE CONCLUSION: PARTICIPACION Y REFORMAS POLITICAS

En un rápido análisis de las prioridades que ha definido la COPRE en el calendario de reformas, las que conciernen el ámbito del sistema político han tenido evidente primacía. Es así como la elección directa de los gobernadores, la creación de la figura del alcalde, la reducción de la jurisdicción territorial del Concejo Municipal

para acercarlo a la población, y las elecciones nominales con representación de las minorías para los cuerpos legislativos nacionales, estatales y municipales, son las reformas en las que esta Comisión ha hecho más hincapié.¹⁷

El criterio que se encuentra detrás de tal hecho, es la convicción de que el control que puede ejercer la sociedad sobre sus gobernantes es mucho más eficiente y eficaz que cualquier intento de reforma para resolver los problemas de la administración pública. De hecho, estamos ante un acontecimiento inédito en América Latina: el Estado, ante la emergencia de nuevas demandas de la sociedad civil, abre la posibilidad de auspiciar el fortalecimiento de esta última, en vez de reprimirla y escamotear sus reivindicaciones.

Aún es temprano para asegurar cuántos y cuán importantes serán los cambios que se producirán como resultado de los trabajos de la COPRE. Sin embargo, ya se puede afirmar sin mucho riesgo de equivocación, que el personal político ha entendido y sentido la presión proveniente de las fuerzas sociales más activas en esta encrucijada de la historia de Venezuela. Sin ánimo de discursos altisonantes, se puede decir que la reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad tiene una oportunidad de resolverse mediante un compromiso en el que el primero disminuya su preeminencia en algunos campos, a favor de un incremento del poder de decisión de la segunda.

No es probable que muchas de las contradicciones que hemos señalado en este trabajo, se superen con las reformas políticas que previsiblemente se produzcan en los próximos meses. Sin embargo, una participación mayor como resultado de estas reformas, puede convertirse en el eje de nuevos avances que aborden otros terrenos de la vida pública y contribuyan al fortalecimiento de la sociedad civil. El futuro cercano nos dirá qué tan ilusas pueden ser estas apreciaciones.

17/ Consultar COPRE, *Proposiciones para Reformas Políticas Inmediatas*, Caracas, 1986.