

Raúl González Fabre

EL ROL DEL ESTADO  
EN EL CRECIMIENTO  
ECONOMICO

Encuentro Nacional de la Sociedad Civil

Conclusiones:  
El hilo conductor

Las conclusiones del Encuentro Nacional de la Sociedad Civil recogen las propuestas de ponentes, comentaristas y participantes, valorando en cada caso el grado de consenso y los puntos de disenso detectados. El consenso sobre los principales temas fue muy amplio, y señala la dirección en que quiere caminar nuestra sociedad: hacia una convivencia ciudadana en verdad democrática, con una base económico-social que asegure la inclusión de todos, y garantizada por un Estado de derecho real. Este objetivo, junto con la convicción de que se trata de una transformación radical respecto a la situación existente, puede ser llamado el hilo conductor del Encuentro Nacional.

Los organizadores plantearon un orden de los temas poco habitual: en vez de ir deductivamente de esa convivencia que queremos construir —el tema político en sentido más amplio— hacia lo preciso para realizarla, propusieron como punto de arranque las alternativas económicas. Claramente hubo en ello una opción pedagógica: estamos acostumbrados a razonar desde los principios; se quiso que razonáramos desde las limitaciones de la realidad. Este era el hilo conductor metodológico, que debía trenzarse con el primero, los contenidos aportados por los participantes.

Pero pasemos a la exposición selectiva de los aspectos fundamentales recogidos en el documento de Conclusiones del Encuentro. Para evitar repeticiones, las propuestas simplemente afirmadas deben tomarse por expresión de consenso, mientras que sí indicaremos explícitamente como tales los puntos problemáticos y de desacuerdo.

SECTORES FUNDAMENTALES  
PARA EL CRECIMIENTO  
ECONOMICO<sup>1</sup>

La economía venezolana seguirá siendo, al menos a medio plazo, minera, energética, y fundamentalmente, petrolera, con orientación en los tres aspectos hacia el mercado exterior. Que lo pueda ser

eficientemente, requiere garantizar los recursos para la consolidación y desarrollo de la industria petrolera. Para ello, debe disminuirse la presión fiscal sobre la industria, y evitar al máximo su endeudamiento. La relación con otros sectores productivos de la economía interna debe sin embargo modificarse, de manera de desarrollar plenamente los encadenamientos técnico-productivos, a fin de expandir la agricultura, la industria y los servicios especializados conexos directa e indirectamente a la actividad petrolera, minera y energética, que desplegará así toda su capacidad dinamizadora de la economía. \*

Puesto que el porvenir de esta actividad a largo plazo es problemático, hay quienes piensan que es preciso sacrificar el bienestar inmediato para ir desarrollando otros sectores hasta hacerlos competitivos en el mercado internacional, y llegar a sustituir con el tiempo al petróleo. Hay quienes divergen sobre este punto, sosteniendo que las ventajas comparativas naturales del país en materia minera, petrolera y energética pueden ser explotadas todavía por muchos años, y que no vale la pena sacrificar ahora bienestar para sustituirlas.

En otros sectores —como el turismo o la agricultura tropical— podrían desarrollarse ventajas comparativas naturales que el país posee. La necesidad sentida de una cierta seguridad alimentaria puede llevar a proteger y subsidiar actividades agropecuarias relacionadas con la dieta básica, aun sin pretender que puedan llegar a ser competitivas. No hay consenso, sin embargo, sobre cómo repartir el costo social de la factura agropecuaria.

El financiamiento del desarrollo de los sectores por los que se opta no puede hacerse únicamente con recursos nacionales —como se infiere de la necesidad de recapitalizar PDVSA—, sino que hace preciso abrir rápida y decididamente la economía a la inversión extranjera, incluso en sectores ahora estatales. No hay claridad acerca de cómo y cuánto deba hacerse eso en el sector petrolero, especialmente en la extracción de crudo.

Para que el crecimiento sea posible, es preciso poner otras condiciones cuya responsabilidad corresponde al Estado: capital humano con capacidad de incorporarse a la actividad productiva ya como empresarios, ya como trabajadores, infraestructura básica moderna, seguridad jurídica dentro de un marco legal adecuado, y estabilidad macroeconómica en un contexto políticamente estable. Esta última requiere a su vez controlar la inflación permanentemente, saneando las finanzas públicas por la vía de incrementar la tributación interna y de racionalizar los gastos públicos. Se impone pues una reforma fiscal que garantice la progresividad en la carga fiscal, peche el consumo suntuario y estimule el ahorro y la inversión. La estabilidad así conseguida permitirá estabilizar el tipo de cambio, en vez de recurrir continuamente a la baja de los salarios reales por la vía de devaluaciones cuyo objeto es generar ingresos fiscales. Un BCV enteramente autónomo y dirigido por técnicos facilitará la consecución de estos objetivos.

Ello supone a su vez renunciar a la protección de sectores no competitivos por la vía de proporcionarles como ventaja comparativa unos salarios deprimidos, y renunciar también al objetivo de promocionar a toda costa desde el Estado las exportaciones no tradicionales en cualquier sector. De la apertura a la competencia externa se espera un desarrollo notable de nuestra capacidad empresarial, ahora muy deteriorada. Las medidas proteccionistas deben reservarse para responder a las de nuestros socios comerciales, sin fiar a ellas la prosperidad de ningún sector productivo —salvo quizás parte del agropecuario, como se ha señalado—. Consistentemente con la apertura a la competencia internacional, la política exterior debe gestionarse cada vez más desde el punto de vista económico. A este respecto, es fundamental valorar las ventajas y desventajas de las diversas posibilidades de integración económica y asociación comercial que se nos ofrecen.

La actividad económica del Estado debe concentrarse, abandonando por la vía de la privatización buena parte del papel en la producción directa que ahora desempeña a través de las empresas públicas. No hay consenso acerca de cuán profunda deba ser la retirada del Estado de los sectores estratégicos. En particular, aunque se considera deseable la participación privada en las empresas básicas, no hay claridad sobre si deben seguir siendo propiedad del Estado, venderse al mejor postor,

o más bien repartir la propiedad accionaria entre todos los venezolanos.

¿Qué le resta entonces al Estado? En primer lugar, los servicios públicos fundamentales como la salud, la educación preescolar, primaria, secundaria y técnica, la seguridad y la dotación de infraestructura básica. Pero está aún por definir en qué medida debe el Estado hacerse cargo del financiamiento y la gestión de estos servicios. Consistentemente con la idea de que los subsidios deben dejar de ser generales e indirectos, para focalizarse directamente en los individuos y sectores que realmente los necesitan, hay acuerdo en la propuesta de avanzar en la privatización parcial de algunos servicios de salud y de la educación superior. La conveniencia de mantener subsidios permanentes es objeto de discusión, puesto que algunos piensan que degradan la condición humana de quienes los reciben y desestimulan la productividad en el trabajo.

En segundo lugar, al Estado corresponde sin duda la regulación y el control de la actividad económica privada, para evitar los oligopolios y monopolios que tenderán a formarse en un mercado interno reducido como el nuestro, impedir las prácticas de dumping, garantizar los derechos de la propiedad privada —también la propiedad intelectual—, y proteger el medio ambiente.

Es claro que al cambio de rol del Estado en la economía debe corresponderle una reforma del mismo Estado. Entre los pilares fundamentales de esa reforma se insistió en la descentralización administrativa, que ha de hacerse al ritmo de la capacidad de gerencia que posean los entes regionales y locales que van a recibir nuevas competencias. La descentralización administrativa ha de ir acompañada de la descentralización en la captación y manejo de los recursos.

casos, sin embargo, encontramos un reconocimiento creciente a la participación directa de la sociedad civil en la autogestión de las políticas sociales que atañen a las comunidades. Dar coherencia al conjunto de la política social, y atender directamente a los niveles de ésta que resultan necesariamente supralocales es tarea indeclinable del Estado, en particular en el segundo concepto de los mencionados arriba.

Sea cual sea el concepto de acción social del Estado preferido, incrementar la eficiencia de esa acción parece urgente. Se proponen para ello algunos mecanismos, con numerosos matices en su aplicación práctica: una descentralización atenta a las desigualdades regionales existentes, para acercar la gestión de los servicios a los ciudadanos; la privatización de las

reconoce que no hay consenso social. Por ejemplo, en cuanto a la exclusión de las clases medias de los subsidios y transferencias; o en cuanto a la medida y la forma en que sea posible transferir a organizaciones de la sociedad civil la prestación de ciertos servicios públicos financiados y controlados por el Estado.

Lo anteriormente expuesto atañe a la política social considerada en sí misma. Tal consideración es, sin embargo, insuficiente; la política económica ha de ser a la vez política social para cumplir sus objetivos de desarrollo, puesto que el crecimiento económico a largo plazo sólo es sostenible a través de una buena distribución del ingreso que permita contar con el recurso humano necesario para elevar la productividad total de la sociedad. Por ello, ninguna política económica puede desentenderse de la estructura del mercado laboral que genera, y de sus efectos distributivos. Sólo con una estructura distributiva progresiva, que lleve al desarrollo del mercado interno, es posible que el crecimiento económico sea sentido por toda la población como mejora de sus condiciones de vida.

El gasto social ha de financiarse fundamentalmente a través de la tributación interna —de nuevo, la necesidad de reforma fiscal—; de lo contrario, a medio plazo la capacidad del Estado para atender sus responsabilidades se verá muy mermada. Y ha de reformularse conceptualmente también, para evitar la regresividad actual, en que determinados mecanismos —como la gratuidad de la educación superior, el sistema de seguridad social, o la universalidad de los precios de los servicios públicos— provocan transferencias a los grupos medios y altos de la población, dada la real exclusión de los grupos más pobres de estos servicios.

Eliminar tal regresividad en el gasto social, o reformar a fondo el Estado social para aumentar su eficiencia como prestador de servicios, son cosas que no se harán sin conflictos con los actuales beneficiarios de las asignaciones injustas y de la ineficiencia. Parece imprescindible la voluntad política de toda la sociedad civil en orden a desmontar tales intereses, simbolizados —insuficientemente simbolizados, diríamos nosotros— en grupos de clase media muy activos en los medios de comunicación social, y en los gremios y sindicatos del funcionariado público. Esto último es primordial, porque la reestructuración del sector social público requiere ir eliminando el exceso de personal empleado. Nadie consideró que proporcionar empleo socialmente inútil constituya una política redistributiva adecuada.



empresas públicas, para evitar la actual confusión entre el objetivo productivo y el redistributivo de dichas empresas y para redirigir el esfuerzo estatal al área social; la introducción de competencia privada a la oferta estatal de servicios, donde esto sea posible, y de la competencia incluso dentro del mismo sector público; la formulación clara de prioridades respecto a qué grupos sociales deben dirigirse los programas sociales; y finalmente, el aumento del grado de institucionalización del Estado en sus funciones sociales.

Algunos aspectos básicos de la reforma del Estado social —como los problemas de financiamiento, los efectos redistributivos esperados, los efectos secundarios sobre terceros, y los obstáculos políticos a las transformaciones— fueron señalados pero no resueltos. Sobre otros aspectos se

## LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL<sup>2</sup>

El enunciado mismo del tema señalaba dos posiciones doctrinarias encontradas, que fueron sostenidas durante el Encuentro: hay quienes piensan que la promoción social de la persona es responsabilidad exclusivamente suya, en el marco de un Estado que provee ciertas condiciones de posibilidad y sólo interviene subsidiariamente cuando algunos individuos o comunidades no son capaces de cubrir los mínimos; y hay quienes creen por el contrario que el Estado debe asegurar la satisfacción de necesidades básicas para toda la población, a través de servicios públicos universalmente accesibles que garanticen ciertos derechos sociales. En ambos

## LA FORMACION DEL RECURSO HUMANO

El tema educativo fue tan recurrentemente señalado a lo largo del Encuentro, que no cabe duda de que se trata de un punto central en la agenda de la transformación social. La formación de los venezolanos es vista como condición determinante del crecimiento económico, del desarrollo social, de la participación democrática, y de la reconstitución del Estado de derecho. Los diagnósticos van aquí muy por delante en consenso y precisión de las opciones de solución, y estas a su vez aventajan en mucho a las propuestas concretas de procedimientos viables para su ejecución.

En particular, la reforma del sector educativo formal se sabe erizada de potenciales conflictos, correlativos a los dramáticos males que lo aquejan. Algunas propuestas que parecen gozar de cierto consenso se basan en la sustitución del concepto de Estado Docente por el de Sociedad Educadora, redefiniendo el rol del Estado hacia la promoción, orientación y catalización de procesos educativos. Consistentemente con ello, debe concederse a los centros de enseñanza la autonomía pedagógica y administrativa suficiente para que se desarrollen todas las potencialidades de cada concreta comunidad educativa. Los recursos del sector educativo no sólo deben incrementarse -elevar la relación gasto educativo/PIB- sino también modificar su actual distribución regresiva, renunciando al principio de gratuidad universal de la enseñanza superior, en favor de la escuela básica. Reforzar la educación básica requiere a su vez recuperar la formación normalista, y superar la «titulitis», tan costosa y que tan malos resultados prácticos ha producido. Como puede verse, no se trata de un programa concreto, sino de líneas de consenso que apuntan hacia cambios sustanciales.

Por lo que hace a la política en ciencia y tecnología, se acepta que no puede seguir de espaldas a las tendencias internacionales: acelerados cambios producidos por la informática, la biotecnología, los nuevos materiales..., la globalización de la economía, y la ecologización del desarrollo. Habrá de renunciarse a la idea de la producción de una «tecnología nacional» desde laboratorios alejados del sector productivo, para dirigir los esfuerzos más bien al «dominio tecnológico» vinculado directamente a la empresa, al intercambio económico y a las redes de información.

Respecto a la educación informal que proporcionan los incisivos medios de comunicación social, se apreciaron dos tendencias extremas enfrentadas. De un

lado, quienes piensan que en ellos hay poder comunicativo suficiente para moldear las actitudes de la población, razón por la cual deben ser estrechamente regulados por el Estado. Del otro lado, quienes sostienen que el poder queda finalmente en manos del receptor del mensaje, que lo interpreta, acepta o rechaza de acuerdo a su medio y sus convicciones; y por ello, no debe haber más regulación que la del mismo usuario. En esta línea problemática, se aprecia la necesidad de democratizar el acceso a los medios del mayor número posible de sectores sociales creadores de cultura, en la más amplia acepción de la palabra. Ello implica la desconcentración de los actuales monopolios comunicacionales, y la regionalización y descentralización del poder comunicativo. Conveniente resulta también la existencia de una planta televisiva de verdadero servicio público, a la que la sociedad civil tenga acceso directo con sus iniciativas políticas y culturales.

## DEMOCRACIA, PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION<sup>3</sup>

Los consensos en este área fueron verdaderamente amplios, quizás por la ausencia notoria de los más conspicuos representantes del sistema político que se considera agotado. Frente a ese agotamiento del modelo actual, se propone una democracia de representación participativa, en que los mecanismos de decisión, en manos de los representantes electos para funciones de gobierno, sean controlados, complementados y contrabalanceados por mecanismos de participación ciudadana directa. La regulación jurídica que abre el espacio a la participación directa no garantiza, empero, que ésta efectivamente ocurra; para ello, es precisa además una verdadera educación ciudadana, no previa, sino en el mismo ejercicio participativo. Parece posible entonces el funcionamiento de una verdadera opinión pública, el respeto y la articulación de los intereses de los diferentes sujetos sociales, la construcción de una cultura de tolerancia y, finalmente, la instrumentación de nuevos mecanismos de participación que aprovechen la mayor fluidez de informaciones y opiniones que las nuevas tecnologías permiten.

En el Encuentro se concretaron las siguientes áreas y mecanismos fundamentales para la participación ciudadana:

- a. El fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones intermedias, para posibilitar el surgimiento de múltiples centros de iniciativa y control de los asuntos públicos, en particular a nivel de las comunidades locales.
- b. La descentralización del sector públi-

co, mediante la transferencia de servicios a Estados y Municipios, en orden a la redistribución del poder político. Ello requiere a su vez la descentralización del sistema tributario, y cambios profundos en todos los niveles de la Administración, que se verían facilitados por una Reforma Constitucional. Algunos de los cambios necesarios son: reformas en orden a aumentar la representatividad del Congreso Nacional; planificación descentralizada, armonizada por mecanismos legales adecuados; reforma de los ministerios, incluyendo un despacho encargado de coordinar la descentralización; constitución de un Consejo de Administración Territorial para la coordinación entre el nivel nacional y el regional de la Administración, y de un Fondo de Compensación Territorial para transferir recursos de las regiones más ricas a las más pobres; delegación tributaria y presupuestaria del Gobierno central en favor de los Estados y Municipios, correlativa al traspaso de competencias; reforma de las corporaciones de desarrollo regionales, según el modelo de FUDECO; modificación de las tarifas de las empresas municipales de servicios, en orden al autofinanciamiento; y, finalmente, descentralización del sector privado nacional, en orden a la democratización y regionalización del capital, y con él de las decisiones. Esto es perfectamente consistente con la privatización, el otro gran proceso en marcha de reestructuración del Estado.

- c. La democratización de los partidos políticos, mediante la regulación legal de sus aspectos organizativos y financieros, junto con el posible surgimiento de nuevos tipos de organizaciones políticas, exentas de la verticalidad y el clientelismo característicos de los partidos tradicionales.
- d. La reforma del régimen electoral, para posibilitar la escogencia nominal de los candidatos por parte de los electores, la independencia del CSE y la pulcritud de los procesos. No hubo consenso acerca de si estos resultados se obtendrían mejor con un sistema uninominal puro o mediante uno mixto.
- e. El establecimiento de mecanismos permanentes de participación y relación entre electores y elegidos -por vías como el referéndum, la revocatoria de mandato, la iniciativa popular, el veto, el plebiscito, el Defensor de los Derechos del Ciudadano, etc-, lo que requiere una reforma de la Constitución de 1961, que bien puede hacerse a través de una Asamblea Constituyente.

**JUSTICIA Y SEGURIDAD  
PUBLICA<sup>4</sup>**

Las propuestas económicas, sociales y políticas que anteceden no son posibles más que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, que preserve la dignidad y libertad de cada ciudadano, protegiéndole en el ejercicio de sus derechos y en el desarrollo de su iniciativa personal y comunitaria. Precisamente es el desarrollo de la iniciativa social, que ya no se espera principalmente del Estado o de los partidos, lo que vincula estrechamente unas propuestas con otras. La función de garantía y ordenamiento de una convivencia en libertad corresponde primariamente al Poder Judicial, auxiliado por las fuerzas de seguridad pública y por el sistema penitenciario. Lo que tenemos es, sin embargo, un Poder Judicial mediatizado, dentro de un Estado policia- co que se sirve de un sistema penitenciario que Stalin hubiera envidiado. La administración de justicia, la salvaguarda de la seguridad, y la custodia de los derechos humanos deben ser considerados servicios públicos primordiales, responsabilidad indeclinable del Estado. Pero ello no significa que la sociedad civil organizada no deba participar en la creación de justicia y seguridad, y en el control de la actuación estatal en estos campos.

Las propuestas en torno a la Administración de Justicia se articularon en torno a tres puntos fundamentales:

- a. La reforma de la carrera judicial, independizándola de los partidos y de otras presiones exteriores; profesionalizándola a través de la modificación de los mecanismos de selección en todos los niveles, para que se basen exclusivamente en méritos profesionales; fortaleciendo la jurisdicción disciplinar judicial, para sancionar a los jueces y abogados que violen los principios éticos o cometan errores inexcusables; y estableciendo mecanismos de control de la burocracia judicial por parte de la sociedad civil, con capacidad para proponer la renovación de leyes, reglamentos y procedimientos.
- b. Para regular la relación entre el Estado y los ciudadanos, es preciso concluir la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa -que debe incluir un contencioso de los servicios públicos-, el establecimiento de la jurisdicción constitucional y quizás también institucionalizar un Defensor de los Derechos Humanos, aunque hay quienes piensan que es mejor dejar esa función a la Fiscalía.
- c. Finalmente, es necesario descentralizar la Administración de Justicia, a través de Cortes Regionales de Justicia, de

mecanismos locales como la jurisdicción de paz, y de mecanismos privados de conciliación y arbitraje.

La urgente reforma del sistema penitenciario requiere de una parte modificaciones legales, como la reforma del Código Penal para despenalizar algunas conductas y penalizar otras -por ejemplo, ciertos procedimientos financieros e industriales-; la eliminación de la Ley de Vagos y Maleantes; y la reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal, a fin de acelerar los procesos y limitar el tiempo real de prisión sin condena. Por otra parte, el sistema carcelario puede mejorarse acercándolo a las comunidades -redención de penas por el trabajo, actividades educativas, culturales y deportivas-, creando nuevas cárceles pequeñas con separación de los diversos grupos de presos, y encargando esas nuevas cárceles a las instancias regionales de gobierno, que deben regentarlas mediante un cuerpo de funcionarios penales profesionalizado a través del Instituto de Estudios Penitenciarios.

Los organismos de seguridad y orden público requieren lo que podría llamarse «civilización». Esta debe comenzar por una desmilitarización de raíz, para dejarlos bajo sus mandos civiles naturales, continuar por una reeducación a fondo hasta que los funcionarios se conciban a sí mismos como servidores civiles de las comunidades, e incluir una reglamentación estricta de sus modos operativos y de las sanciones que pueden aplicar, de modo que sobre ello haya control público. Semejante acción civilizadora no es posible si no va acompañada de una elevación sustancial de la calidad de vida de los policías. Como el fin de los abusos no se obtendrá de un día para otro, el Estado ha de hacerse cargo de la responsabilidad civil subsidiaria por las acciones de sus funcionarios policiales, de manera que los abusos de estos sean indemnizados debidamente.

Como puede notarse, construir una Administración de Justicia eficiente, un sistema penitenciario digno y una policía civilizada, no se hará sin una opción económica: es preciso incrementar la proporción del PIB dedicada a estos menesteres, por más apretado que se halle el presupuesto. Ello redundará no sólo en un incremento notable —mucho más que proporcional— de la calidad de vida de los venezolanos, sino que también constituye una verdadera inversión reproductiva. La seguridad jurídica y personal llama a la inversión y al crecimiento económico.

Con todo ello se busca romper a favor del Estado de derecho la espiral de violencia en que nuestra sociedad se encuentra inmersa: de un lado el abuso policial y el

delito articulado en torno al narcotráfico; de otro, pseudosoluciones como dejar que los malandros se maten entre ellos, la pena de muerte y las bandas de autodefensa vecinal. Las reformas administrativas no son, empero, suficientes: otras medidas de índole social resultan precisas para alcanzar justicia y seguridad: la protección de la infancia, la educación para la convivencia en paz, y en la base, una estructura económica que no deje a nadie al margen.

La seguridad fronteriza debe concebirse como formando parte de nuestra agenda diplomática, en orden a la integración progresiva con nuestros vecinos en todos los órdenes, a partir del económico. Ello significa que las fronteras no pueden ser concebidas más como lugar de confrontación, ni tomadas como excusa para el armamentismo. La peligrosidad de los ámbitos fronterizos disminuirá con el aumento de la calidad de vida de sus habitantes, lo que permitirá liberar a las Fuerzas Armadas allí estacionadas de parte de sus actuales ocupaciones policiales, para tareas de desarrollo.

**CONCLUSION**

Las propuestas de los participantes en el Encuentro dibujan una figura consistente de lo que queremos ser como país, confirmada por el elevado grado de consenso que se observó sobre los puntos cruciales. Unas propuestas encajan con otras formando un rompecabezas coherente, que toma en cuenta la limitación de los recursos. Justamente la forma de tomarla en cuenta no es sólo como restricción para los programas; más bien todos los programas —económicos, sociales, educativos, políticos, judiciales— apuntan a liberar las fuerzas creativas de nuestra sociedad, de manera de producir mayor abundancia en todos los órdenes. Hemos de felicitarnos por esta visión complejiva de nuestra sociedad civil. Pero recordemos que la tarea propuesta no se llevará a cabo sin conflicto con los actuales beneficiarios del desorden y la injusticia, que son también sociedad civil. La existencia de intereses contradictorios con el bien común es otra forma de escasez con la que debe contarse, para superarla.

1. La síntesis original del área económica, de la que esta exposición es un resumen, fue realizada por Luis Zambrano.
2. Síntesis original a cargo de Luis Pedro España.
3. Síntesis original a cargo de Armando Gabaldón.
4. Síntesis original a cargo de Arturo Sosa Abascal.