

**estrategias
alternativas
de
desarrollo
en américa
del sur**

FLACSO - Biblioteca

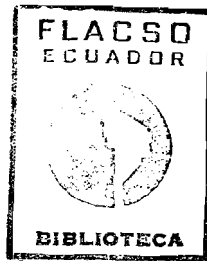
980
E88-111

REG.	17362
CUT.	15259
BIBLIOTECA - FLACSO	

D.L. No. 4-1-511-87

IMPRESO EN  CASILLA 20436
LA PAZ, BOLIVIA TELÉFONO 562049
JUAN DE LA RIVA Nº 1435

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

	Pág.
INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS	7
PRESENTACION	9
MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL Oswaldo Rosales (ILPES)	15
AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA Alvaro García (PREALC)	63
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA Alexander Schejtman (CEPAL/FAO)	105
EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA Gerver Torres (COPRE)	149
BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLITICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA Horst Grebe (FLACSO - Bolivia)	203
EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES Alberto Couriel (Ex-CINVE-Uruguay)	231
LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU César Ferrari (Perú)	269

EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA

Gerver Torres
Comisión Presidencial de
Reforma del Estado (COPRE)

INTRODUCCION

En diciembre de 1984 se creó en Venezuela, por disposición del ciudadano Presidente Dr. Jaime Lusinchi, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

A dicha Comisión, integrada por treinta y cinco personalidades de los más diversos sectores de la vida nacional: políticos, académicos, empresarios y sindicalistas entre otros, le fue asignada la tarea de proponer un esquema de reforma integral del Estado atendiendo a dos objetivos básicos: hacerlo más democrático y hacerlo más eficiente.

Fue así como se comenzó a trabajar en un conjunto de materias que, aun cuando aparentemente resultan muy disímiles, están íntimamente vinculadas entre sí: reformas políticas que promuevan una redistribución del poder al interior de la sociedad; descentralización administrativa que estimule la mayor participación regional y local; reformulación de las estrategias económica y social impulsadas por el Estado, como fórmulas para acelerar el crecimiento y el desarrollo.

La Comisión nació en el contexto de una recesión económica que para entonces resultaba ya excesivamente prolongada y que se acerca hoy a los nueve años. Esto es, la economía venezolana está amenazada de alcanzar una década de estancamiento y retroceso en los indicadores básicos de progreso y bienestar.

Tal circunstancia ha motivado el que con creciente insistencia se haya planteado en el país y por consiguiente al interior de la Comisión, la discusión en relación al rol del Estado

en la economía, habida cuenta de la opinión extensamente compartida acerca de la influencia que éste ha tenido en su comportamiento. Es decir, el peso que se le asigna al Estado en nuestra economía, para bien o para mal, es tal que los problemas en su desempeño llevan inmediatamente a interrogantes acerca de lo que está haciendo o dejando de hacer el Estado.

La Comisión, abordó entonces el problema desde la perspectiva de las políticas públicas. Se comenzó a desarrollar un proyecto definido como "El Estado y la Formulación de las Políticas Públicas en el Area Económica", donde, para decirlo de manera muy sintética, se aspira a establecer los grandes lineamientos de una nueva estrategia económica para el país, y las reformas institucionales, administrativas y de otro orden que requiere el Estado para desarrollarla. El proyecto en cuestión se compone a su vez de varios sub-proyectos que atienden políticas funcionales y sectoriales específicas tales como la política fiscal, cambiaria, agrícola, industrial, comercial, empleo e ingresos, sistema financiero y empresas públicas. Igualmente se ha abordado la problemática relativa al contexto socio-político requerido para el desarrollo de una nueva estrategia económica.

Es en el marco de estos trabajos que hemos venido elaborando el papel que se presenta a continuación y cuyo contenido se puede dividir en dos grandes bloques: uno, que plantea consideraciones teóricas de carácter general, y otro, que hace referencia directa a lo que ha sido y debería ser en el futuro el rol de Estado venezolano en la economía.

Por último, conviene advertir acerca del carácter provisional que tiene este documento en el cual la intención, más que ofrecer respuestas claras y precisas es la de plantear interrogantes que nos lucen fundamentales para la definición de la nueva estrategia económica que deberá seguirse.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARACTER GENERAL

1. El Estado y la economía

"Entiendo que no puede haber mayor debilidad para alguna gran nación en la década de los ochenta, que la incapacidad para definir el rol del gobierno en la economía".

Louis Moulken

a) Dos dimensiones del problema

El problema relativo a la participación del Estado en la economía, es hoy un tema de controversia a nivel mundial. Un viejo debate ha cobrado fuerza a través de esta discusión y aparecen dotadas de rejuvenecida vitalidad posturas que defienden un nuevo liberalismo y un nuevo intervencionismo en relación al papel del Estado en la economía.

Como tantas otras polémicas, ésta se produce en un ambiente demasiado ideologizado, demasiado plagado de posiciones tomadas a priori y para las cuales los datos de la realidad no son sino un estorbo que envilece y ensucia la teoría. ¡Maldita realidad!

No es por ello casual que, en muchos casos, el debate se produzca sin la menor preocupación por dotarse de una base empírica más o menos sólida y consistente, sin investigaciones específicas que provean un mínimo de elementos para formarnos juicios claros sobre lo que en verdad acontece.

En el caso venezolano, la situación es verdaderamente patética. La tradición criolla en materia de elaboración intelectual sólo reconoce estatuto de apéndice o de anexo, a cualquier cuadrado de cifras. Es así como en relación al Estado venezolano

y su dimensión -para citar apenas un ejemplo- se hacen infinidad de afirmaciones sin que nadie sepa, ni siquiera con mediana aproximación, de cuántos funcionarios dispone la administración pública. ¿Serán muchos o serán pocos? ¿En relación a qué lo son? ¿Cuáles son los parámetros nacionales o internacionales de evaluación?

Por nuestra parte, queremos comenzar por diferenciar radicalmente dos dimensiones en lo que hace al tema que nos ocupa. Una es la dimensión ideológica-política y la otra es la técnica-económica, siendo ambas perfectamente válidas y legítimas como perspectivas de análisis del problema, pero claramente distintas entre sí. Y vale la pena la diferenciación porque resulta perjudicial para la calidad de la discusión el que se superpongan y entremezclen sin advertir las fronteras entre una y otra.

En el terreno ideológico-político, la pregunta que se plantea se refiere a si la expansión del Estado o su sola presencia, limita y condiciona el desarrollo de las libertades individuales, y si, en general, afecta las posibilidades de una sociedad más libre. La preocupación y los temores surgen en relación a los eventuales peligros de un poder totalitario que bajo la excusa de actuar en representación de los mejores intereses colectivos, termina por asfixiar al individuo.

Por su parte, la cuestión que se plantea en el terreno técnico-económico consiste en saber si la intervención del Estado en determinadas áreas y sectores de la sociedad, hace a éste más o menos eficiente en términos económicos.

Las dos preguntas planteadas pueden tener respuesta en sentidos distintos y dar lugar entonces a un dilema o especie de trade-off entre eficiencia y libertad. Por ejemplo, pudiera alguien estar de acuerdo con que toda extensión en las actividades del Estado tiene un costo real y potencial en términos de las libertades individuales y al mismo tiempo compartir el criterio según el cual la intervención del Estado en algunos o muchos

casos, hace más eficiente económicamente a la sociedad. El dilema en este caso es claro y su resolución es necesariamente política, sea la forma de producirse esta resolución democrática o no.

En cambio, para muchos otros no existe tal dilema: ningún grado de intervención del Estado en la economía afecta las libertades individuales ni tiene por qué hacer a la sociedad menos eficiente; o toda intervención afecta las libertades individuales y crea siempre ineficiencia económica. Unos son intervencionistas a ultranza, y los otros resultan liberales también a ultranza. 1/ Pará ninguno de estos bandos existe dilema alguno que resolver en esta materia. Los primeros estarán siempre a favor de una mayor expansión del sector público; los segundos favorecerán su reducción al máximo posible.

Está fuera de nuestro propósito abordar esta problemática en el plano ideológico-político y sólo pretendemos establecer algunas referencias que permitan hacer avanzar la discusión en el terreno que hemos calificado como técnico-económico. Sí nos interesaba precisar que existen estas dos dimensiones del problema y que ellas no deben confundirse.

b) Las herramientas para el análisis

Dicho de manera muy general, el Estado interviene en la economía de tres formas básicas: como regulador, como empresario y como proveedor de servicios. ¿Es posible evaluar la participación del Estado en la economía de manera simultánea en estos tres campos? ¿Sería posible pensar en algo así como una función óptima de intervención del Estado en la economía que recogiera esas tres variables a la vez?

1/ Reconozco que nadie, o muy pocos, quieren ser calificados como equis cosa "a ultranza" . Asumen que su título lleva ya implícitas las moderaciones necesarias y pertinentes. Sin embargo, objetivamente, no siempre ocurre así y algunas veces lo único que lleva de moderación es efectivamente el título.

Pensamos que no, y creemos que la teoría económica no ha desarrollado hasta ahora el instrumental que le permita tal nivel de agregación y de visión global. Estamos aún obligados a discutir y evaluar la intervención del Estado en la economía, de acuerdo a los campos y áreas diferenciadas de que se trate. No es que al final no pueda producirse un juicio general, sino que tal juicio tendría que estar conformado a partir de los análisis particulares realizados para cada uno de los grandes ámbitos de acción del Estado en la economía.

En línea con lo anterior, las herramientas de análisis para evaluar los efectos económicos de las diferentes formas y áreas de intervención del Estado en la economía, deberán tener también cierto grado de especificidad y en tal sentido, le falta todavía a la teoría económica construir muchas de ellas.

Posiblemente es la moderna teoría del Public Choice la que ha hecho los más recientes e innovadores aportes en esta materia. Sin ser muchos los nuevos instrumentos propuestos, pues más bien se trata en lo sustancial de un enfoque metodológico que permite trasladar gran parte del instrumental analítico de la microeconomía neoclásica a los grandes problemas macroeconómicos de la sociedad moderna, lo cierto es que el aporte luce útil y prometedor. Tómese como ejemplo, los estudios del actual premio Nobel de Economía James Buchanan, acerca de los diferentes modelos de instituciones fiscales que puede adoptar una sociedad y la forma como éstos afectan el comportamiento económico de los individuos y por ende, del colectivo.

Tal tipo de estudios nos coloca, sin duda, en mejor posición para conocer si los efectos -supongamos perversos- de una mayor provisión de bienes públicos por parte del Estado sobre la asignación de los recursos en la sociedad, pueden atribuírsele al hecho mismo de su incremento o al esquema del financiamiento adoptado; por ejemplo, impuestos en vez de deuda pública o a la inversa. Significa esto que no basta con evaluar de manera gruesa y general el tamaño y crecimiento del

sector público, sino que se hace necesario considerar además las modalidades mediante las cuales ello ocurre.

La caja de herramientas debe crecer y hacerse algo más sofisticada. De esta manera, la forma como se toman las decisiones que orientan al sector público puede resultar decisiva al momento de juzgar acerca de si el Estado, al realizar una determinada intervención en la economía, la está moviendo hacia un punto de mayor o menor eficiencia. Claramente, en la medida en que el Estado logra expresar de la mejor manera las preferencias individuales, en esa misma medida favorece una asignación más eficiente de los recursos en la sociedad. Pero ¿cómo puede el Estado revelar las preferencias individuales? ¿De qué forma óptima y eficiente pueden transformarse las preferencias individuales en decisiones colectivas? He allí un problema difícil de resolver, sin respuesta hasta ahora, que no sean más que propuestas bastante experimentales, de laboratorio y muy reducidas.

En todo caso, lo que deseamos subrayar en relación a los instrumentos y variables a considerar para el análisis, es que la manera como se toman y se producen las decisiones, digamos el carácter más o menos democrático que tiene el Estado en sus intervenciones sobre la economía, tendrá una incidencia en lo que se refiere a sus efectos en términos de mover a la sociedad en su conjunto hacia posiciones de mayor o menor eficiencia económica. Suponemos que mientras más democrático sea un Estado, sus intervenciones en la economía tienen mayor probabilidad de hacerla más eficiente. 2/

2/ Por cierto que -a nuestro juicio- es ésta la manera como se resuelve el dilema entre libertad y eficiencia en lo que respecta al papel del Estado en la economía y la sociedad. Se resuelve a través de la mediación de la democracia. Es con un Estado crecientemente democrático como pueden conjurarse los peligros de una intervención suya que haga más ineficiente a la economía y menos libres a los individuos.

Esta última consideración incorpora el hecho político al problema de los efectos económicos de la intervención del Estado, con lo que pareciera, por cierto, que la separación que hicimos en la primera sección de este papel entre las dimensiones ideológico-política y técnico-económica, se estuviese deshaciendo. No es así. Ahora la dimensión política entra en el problema de otra manera, entra subordinada a los requerimientos de la eficiencia económica.

Dicho de una manera más clara, una cosa es la dimensión política relativa a la intervención del Estado en la sociedad en tanto ésta pueda o no afectar las libertades individuales, y otra cosa distinta es en tanto ésta afecta la eficiencia económica del conjunto social.

Con lo anteriormente expuesto, queremos poner de relieve la complejidad de variables y supuestos que es necesario considerar al momento de evaluar los efectos de la intervención del Estado en la economía. Quien haya hecho una mínima excursión por la teoría del Public Choice, podría apreciar que ésta es todavía bastante incipiente y que son muchos los problemas metodológicos que quedan por resolver; desde algunos en apariencia más simples como el relativo a la forma de medir el crecimiento del sector público, hasta estos otros más complejos que incorporan las variables políticas.

c) El tamaño del sector público

Aún con todos los problemas conceptuales y de medición que pueda haber, una apreciación muy compartida es la de que la dimensión que ha llegado a alcanzar el sector público a escala mundial, constituye uno de los fenómenos económicos más notables del presente siglo. De representar entre un 10% y un 15% del Producto Bruto, los gastos públicos han alcanzado porcentajes que llegan para algunos países hasta el 60%.

Las siguientes cifras son indicativas en tal sentido:

**GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y P.T.B.
(Gasto total como % del P.T.B.)**

País/año	1972	1983
Estados Unidos	19.4	25.3
Japón	12.4	18.6
España	19.8	31.5
Reino Unido	32.7	41.4
Francia	32.5	44.8
Bélgica	39.2	56.7
Holanda	40.8	59.4
Brasil	17.8	21.4
Korea	18.1	18.3
Singapur	16.8	23.7
Venezuela	21.3	27.4

Fuente: World Development Report 1986, Banco Mundial. La afirmación acerca del 10% para principios de siglo es tomada de Richard Musgrave "El futuro de la Política Fiscal".

A partir de cifras como las que nos ofrece el cuadro anterior y que son la muestra de una tendencia mundial, se podrían hacer algunas especulaciones.

La primera de las especulaciones que pudiera hacerse es la de que existe, o al menos habría existido, una relación positiva entre expansión del sector público y desarrollo económico. Sin duda que todas las naciones que se mencionan en el cuadro anterior han experimentado un crecimiento y desarrollo espectacular a lo largo de este siglo que no tiene antecedentes.

Una segunda especulación en línea con lo anterior se podría hacer estableciendo comparaciones entre países. Así, y como tendencia general, pareciera que los países con economías de mercado exhiben un mayor desarrollo económico, presentan a su vez un sector público de mayor

tamaño. Datos relativos al empleo público para vbarios grupos de países parecieran confirmar esa tendencia.

Veamos el siguiente cuadro tomado de un trabajo sobre empleo y remuneración en el sector público.

MAGNITUD RELATIVA DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO

	Países de la OCDE	Total en la muestra	Países en desarrollo		
			Africa	Asia	América Latina
	En por ciento del empleo no agrícola				
Gobierno Central	8.7	23.4	30.8	13.9	20.7
Gobierno estatal y local	11.6	4.0	2.1	8.0	4.2
Gobierno general	19.2	26.0	33.0	22.2	20.7
Empresas no financieras del sector público	4.1	13.9	18.7	15.7	5.5
Empleo total en el sector público	24.2	43.9	54.4	36.0	27.4
	En por ciento de la población total				
Empleo total en el sector público	9.0	3.7	2.9	4.5	4.8

Fuente: **Revista de "Finanzas y Desarrollo"**, septiembre de 1983, FMI. Trabajo de Peter Heller y alan Tait sobre "Empleo y remuneración en el gobierno".

Los autores del mismo trabajo concluyen que:

"Los resultados indican claramente que el número de empleados del gobierno por habitante en los niveles: central, estatal y local aumenta con el ingreso por habitante, sobre todo en países con ingreso por habitante superior a los \$US 800. Y esto, a pesar de la conocida tendencia de los países desarrollados a depender de transferencias y subsidios y empleo de consultores en la provisión de tales servicios".

En ese mismo orden de cosas veamos ahora lo que ocurre con países como España y Portugal en el contexto de la Europa Occidental, dentro de la cual aparecen como los países más rezagados económicamente.

Medidos por distintos raseros, estos países son los que presentan dentro de Europa Occidental un tamaño más reducido del sector público en relación a sus economías.

Consideremos el número de empleados públicos por cada mil habitantes.

**NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS POR
1.000 HABITANTES EN LOS PAISES DE LA
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
(AÑO 1983)**

Países	Funcionarios públicos (en miles)	Población total (en miles)	Funcionarios por 1.000 hab.
Dinamarca	762	5.114	149.0
Gran Bretaña	5.241	56.377	93.0
Bélgica	711	9.856	72.1
Francia	3.754	54.729	66.8
Alemania (RF)	4.026	61.423	65.5
Italia	3.342	56.825	58.8
Holanda	733	14.367	51.0
Irlanda	174	3.508	49.6
Luxemburgo	17	365	49.6
España	1.696	38.173	44.4
Portugal	430	10.070	42.7
TOTAL	<u>20.786</u>	<u>310.807</u>	<u>66.9</u> (Media CEE)

Fuente: "La función pública en la Europa de los Doce" de Juan Junguera González.

Y ahora veamos la comparación en relación a la población económicamente activa.

**NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS EN
RELACION A LA POBLACION ACTIVA TOTAL
EN LOS PAISES DE LA CEE
(Año 1983)**

Países	Funcionarios Públicos (en miles)	Población activa total (en miles)	Porcentaje funcionarios sobre PAT
Dinamarca	762	2.732	27.89
Gran Bretaña	5.242	26.776	19.58
Bélgica	711	4.213	16.88
Francia	3.654	23.690	15.43
Alemania (RF)	4.026	27.486	14.65
Italia	3.342	23.185	14.42
Irlanda	174	1.309	13.30
Holanda	733	5.839	12.56
España	1.696	13.699	12.39
Luxemburgo	17	160	10.63
Portugal	430	4.321	9.95
TOTAL	<u>20.786</u>	<u>133.410</u>	<u>15.59</u> (Media CEE)

Fuente: "La función pública en la Europa de los Doce" de Juan Junguera González.

Son datos como los anteriores los que hacen hablar a Juan Junguera González de un "Subdesarrollo administrativo" de España respecto a los otros países de Europa. Por cierto que no deja de resultar curioso a la luz de estas comparaciones -y valga esta disgresión- el que algunas veces se le atribuye a la tradición española la responsabilidad de lo que se considera una tendencia de los Estados latinoamericanos a controlar sus economías. Así, Balassa y otros afirman:

"La tendencia a descansar en la intervención y las empresas del Estado para una gama amplia de actividades es parcialmente el resultado de la historia, especialmente la América española. En estos países la tradición colonial española de las concesiones y monopolios especiales para empresas particulares pesa fuerte. Esta tradición ha durado en varias formas por siglos. Su consecuencia es una tendencia de parte del Estado a considerar los asuntos económicos como parte de lo que debe estar bajo su actividad". 3/ Y decimos que la asociación es curiosa porque España, como hemos visto, aparece como uno de los países con el sector público más reducido de Europa.

En esta misma línea de exposición conviene citar un trabajo de reciente factura acerca del tamaño del gobierno y el crecimiento económico. Usando datos referidos a 115 países, el trabajo arriba a las siguientes conclusiones: 1) El impacto general del tamaño del gobierno sobre el crecimiento es positivo para casi todos los casos. 2) El efecto de externalidad marginal del tamaño del gobierno es generalmente positivo. 3) Comparado con el resto de la economía, el factor productividad en el sector gobierno aparece ser mayor, al menos durante los 60...7) Es posible que el efecto positivo del tamaño del gobierno sobre el crecimiento sea mayor en países de menores ingresos. 4/

Concluyamos este punto diciendo que, sin pretender establecer ninguna direccionalidad causal, la evidencia empírica pareciera sugerir una importante relación entre desarrollo

3/ **Hacia una renovación del Crecimiento Económico en América Latina.** Por Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro -Pablo Kuczynski, Mario Henrique Simonsen.

4/ Ram, Rati: "Government Size and Economic Growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data". **American Economic Review.** March 1986.

económico y tamaño del sector público. Una pregunta pudiera ser planteada en los siguientes términos: ¿Cuál país del mundo se ha desarrollado sin un rol muy activo y un peso considerable del Estado en la economía?

d) Tasa de crecimiento del sector público

Si los datos disponibles acerca del tamaño del sector público a los fines de establecer comparaciones entre distintos países son escasos, aquellos relativos a su tasa de crecimiento lo son aún más.

Y resulta que a los fines de un análisis serio sobre la materia sería necesario conocer no sólo la dimensión o el tamaño del sector público para un momento dado, sino también su tasa de crecimiento para distintas fases o estadios del desarrollo económico. Es posible pensar que fases distintas requieran expansiones diferentes del sector público lo cual, de ser cierto, tendría que ser un dato a considerar en la comparación internacional. En tal caso habría que introducir ponderaciones y establecer comparaciones con base en otros indicadores. Por ejemplo, número de funcionarios públicos en relación al empleo en el sector servicio, cuya dimensión -sabemos también sus limitaciones- suele tomarse como un indicador del grado de desarrollo de una economía.

La tasa de crecimiento es pues, importante, ¿Cómo se ha venido comportando a nivel internacional?

Guy Sorman, en su libro "La Solución Liberal" quejándose de la divergencia entre el discurso liberal y la práctica estatista dice:

"Lo cierto es que después de cinco años de gobierno conservador en Gran Bretaña, el Estado no ha retrocedido. La retención pública sobre la riqueza nacional ha aumentado incluso entre 1979 y 1983, de un 35 a un 39%".

Más adelante:

"Los resultados no son mejores en Estados Unidos. Después de cuatro años de discurso antiestatista, los gastos federales aumentaron, con Reagan, de 27,8% a 31,6% del ingreso nacional; es una progresión comparable a la de las naciones socialdemócratas y no marca ninguna ruptura con el pasado. Podría creerse que esa progresión de los gastos se explica por el esfuerzo del rearme. ¡No es cierto! Mientras que la defensa iba de 7,6% a 9,2%, el presupuesto social aumentaba en la misma proporción: los excesos del Estado benefactor no han tenido, por el momento, ninguna consecuencia financiera notable".

Por último:

"Y conviene sobre todo preguntarse por qué, con la izquierda el Estado prospera, y por qué, con la derecha liberal, sigue prosperando". 5/

Sorman aprecia el crecimiento del sector público, pero no nos dice nada -ni tampoco reflexiona- acerca de las tendencias de la tasa a la cual ocurre la expansión. En cambio, para Richard Musgrave, el famoso hacendista, la tasa de crecimiento del sector público en las economías desarrolladas tiende a desacelerarse. Las limitaciones en las fuentes de financiamiento para el aparato público serían la razón de ello.

El punto que queremos enfatizar es pues el de que no sólo importa el tamaño del sector público sino también su tasa de crecimiento, puesto que es perfectamente posible pensar en que lo que resulta inadecuado en un determinado momento en términos de sus efectos económicos, no es la dimensión del sector público sino su tasa de expansión.

5/ Sorman, Guy "La Solución Liberal" Pág. 102.

Claramente, no hemos puntualizado ninguna diferenciación específica entre los efectos que sobre la economía pudiera tener el ritmo de expansión del sector público y su dimensión absoluta. Sólo estamos en capacidad de decir que debería ser un elemento de investigación y que de ninguna manera puede soslayarse.

e) Causas y efectos económicos del crecimiento del sector público

Causas:

Al crecimiento del sector público suele atribuírsele modernamente explicaciones de tipo político y de tipo económico. Dentro de las consideraciones del primer tipo, se ubica la teoría de los grupos de interés, mientras que en relación a las segundas tiene especial fuerza la explicación en base a las fallas del mercado.

De acuerdo al razonamiento político, en el proceso de estructuración y desarrollo del Estado se va conformando una especie de nueva clase representada por la burocracia administrativa y el estamento político de la sociedad en cuyos mejores intereses está expandir de manera ilimitada el presupuesto, el gasto público y por ende el Estado: el crecimiento de éste es, al mismo tiempo, el crecimiento de su poder.

Esta burocracia opera en forma tal que puede perfectamente aplicársele al análisis económico. Sus costos al extenderse el ámbito del Estado son mínimos y en cambio sus beneficios resultan enormes; su poder se acrecienta. La nueva clase va estableciendo alianzas con diversos grupos de interés en cuyo favor amplía la acción pública con implicaciones económicas onerosas para el conjunto de la sociedad, sin que ésta se encuentre en capacidad de reconocer y mucho menos detener tales implicaciones.

La escuela de la elección pública se ha detenido a estudiar toda esta problemática utilizando el instrumental del análisis económico. Los políticos y los burócratas son considerados agentes económicos que responden a sus propios intereses y sus formas de actuar pueden ser analizadas de la misma manera que se analiza la conducta de un participante cualquiera en el mercado.

Los contextos en uno y otro casos son diferentes pero las motivaciones serían las mismas. Así, en palabras de dos autores que trabajan la materia:

"La diferencia importante entre el mercado y la política reside en las diferentes restricciones con las que, en los dos casos, se enfrentan los agentes que buscan su propio interés. Generalmente pensamos en el contexto del mercado como en un contexto de propiedad donde los agentes individuales soportan las consecuencias de sus acciones directamente en términos de cambios en su patrimonio neto. El contexto político, por otra parte, es contemplado como un contexto que no tiene relación con la propiedad, donde los agentes individuales no siempre soportan todas las consecuencias económicas de sus decisiones. Por tanto, el comportamiento diferirá en los dos contextos, no porque los objetivos del comportamiento sean diferentes, sino porque son diferentes las restricciones sobre el comportamiento".

La otra gran vertiente explicativa como dijimos en un principio es la referida a las "fallas del mercado". El mercado presenta en variados casos limitaciones para lograr una asignación eficiente de los recursos económicos de los cuales la sociedad dispone, por lo que procede la intervención del Estado. Existen bienes y servicios públicos -para citar un ejemplo- que dejados a la libre iniciativa de los particulares no serían producidos o lo serían de manera insuficiente. El beneficio social de tales bienes se ubica por encima del beneficio privado individual, que podría derivarse de su producción, y tal hecho justifica su oferta por parte del sector público.

Ante estas dos grandes vertientes explicativas del crecimiento del sector público pudieran plantearse a manera de interrogación los siguientes puntos:

i) Habría que diferenciar entre situaciones en las cuales se produce un crecimiento del Estado a expensas de la sociedad civil que ya se ha constituido y desarrollado de manera relativamente fuerte, y situaciones en las cuales el Estado es el principal eje alrededor del cual ésta se constituye.

Sabemos, y es una apreciación bastante compartida, que en el caso venezolano, y de la misma manera que para gran parte del Tercer Mundo, el Estado ha sido el gran creador de la sociedad civil. Si tal apreciación es correcta, valdría preguntarse entonces hasta qué momento está justificado su crecimiento. ¿Ha debido el Estado detenerse en sus dimensiones de los años 30, 40 ó 50? ¿Cómo saberlo?

ii) Desde el punto de vista económico, habría que diferenciar entre un Estado que crece sustrayendo recursos de sus contribuyentes y por esa vía tal vez empobreciendo al conjunto de la sociedad al no devolverlos de manera eficiente, y un Estado que crece de manera sustancial en base a una renta que obtiene del exterior.

iii) Habría que asumir como una posibilidad el que en la medida en que una sociedad se hace más rica, prefiera una mayor dotación absoluta y/o relativa de bienes públicos o colectivos. Estos no tienen por qué ser sólo los servicios básicos que demande una comunidad en sus estadios iniciales de desarrollo. La guerra de las galaxias, para citar un ejemplo, puede ser un bien colectivo que legítima y democráticamente desee adquirir la sociedad norteamericana para preservar su seguridad.

iv) El cambio del contexto económico internacional puede motivar cambios importantes en el rol del Estado y la

dimensión de su participación en la economía. Así, por ejemplo, cuando la educación, capacitación y formación de los recursos humanos parece convertirse en una de las ventajas comparativas dinámicas más importantes para la competencia internacional, las demandas de una acción más intensa por parte del Estado en esta materia pueden acentuarse.

Podría argumentarse que las dos últimas consideraciones que hemos hecho (la iii y la iv) tienen cabida perfectamente dentro de la teoría de las fallas del mercado. Sin embargo, hemos querido explicitar dos ejemplos como los anteriores por cuanto su significado para la economía puede llegar a ser de tal magnitud que resulta difícil adjudicarle el calificativo de "falla" que, en cierta medida, traduce la idea de marginalidad o accidentalidad.

Efectos:

Sin pretender -ni mucho menos- agotar la lista de los posibles efectos que sobre la economía puede tener el crecimiento del sector público, es nuestra intención hacer algunas consideraciones en relación al tema.

Empezamos por señalar la conveniencia de diferenciar entre aquellos efectos que emanan de forma directa y necesaria de la expansión del sector público, de aquellos otros que pudieran ser efectos de políticas equivocadas, mal concebidas o mal implementadas por parte del sector público.

Asumimos que el punto de discusión es el de los efectos imputables directamente al crecimiento del sector público. Abordémoslos.

1) El crowding-out

Por razones de simplificación se podría asumir -pero no es necesariamente cierto- que toda expansión del sector público requiere de recursos adicionales para su funciona-

miento. Si ello es así, se pudieran estar sustrayendo tales recursos al sector privado de la economía que, por tal motivo, habría de encontrar límites para su desarrollo.

Aquí cabe preguntarse:

- Si la expansión se está financiando efectivamente con recursos que se sustraen del interior de la economía o si se trata de fuentes distintas, por ejemplo, la percepción de una renta internacional creciente.
- Si existe escasez interna de recursos, tal que se plantee de manera dilemática la extensión de uno u otro sector.
- Si la extensión del sector público no obedece a una asignación eficiente y elección democrática sobre los recursos de los cuales dispone la sociedad; por ejemplo, mayor provisión de bienes públicos.

ii) La inflación

Por la vía del incremento en el gasto que derivaría -aunque no necesariamente- de una extensión del sector público, podrían generarse presiones inflacionarias. Para evaluar tal posibilidad habría que considerar:

- La política monetaria.
- El incremento absoluto y relativo del gasto, así como su composición.
- Otros rasgos estructurales de la economía; por ejemplo, la elasticidad de la oferta interna.

iii) La alteración de los precios relativos

Al intentar financiar su expansión mediante la tributación interna, el Estado puede -de acuerdo al esquema impositivo que utilice- alterar los precios relativos de manera inconveniente para la asignación eficiente de los recursos en la economía.

Un impuesto sobre el consumo de un bien es un incremento en su precio y puede, por ejemplo, producir un desplazamiento ineficiente en relación a su demanda y producción.

Sin embargo, todo depende del esquema tributario puesto en juego. Para decirlo con palabras de Musgrave:

"No es necesario, por tanto, que la expansión del sector público, sea nociva para la inversión en el sector privado, pero una vez más depende mucho de cómo se diseñe la estructura impositiva". 6/

iv) La estabilidad

El sector público puede utilizar un conjunto de estabilizadores automáticos, gracias a los cuales la economía no se ve sometida a cambios bruscos en su ritmo de expansión.

La inversión privada, por su parte, responde de forma más inmediata y directa a la coyuntura económica, viéndose más afectadas por los ciclos económicos, por lo tanto, una dimensión mínima del sector público es necesaria para garantizar estabilidad a la económica.

Consideración final

A lo largo de esta sección hemos querido argumentar que las ineficiencias que el sector público introduce en la economía, no provienen necesariamente de su tamaño o expansión. Ellas pueden ser más bien el resultado de las políticas económicas y de las prácticas de regulación, que igual las desarrolla un sector público grande o uno pequeño.

6/ Richard Musgrave, *op. cit.* pág. 101.

En el caso venezolano, es harto evidente que existe un conjunto abigarrado y complejo de regulaciones estatales que crean todo tipo de distorsiones en la actividad económica. A esto en propiedad se le puede calificar como de excesiva intervención del Estado en la economía. Sin embargo, tal cosa debe ser claramente diferenciada -como creemos no lo ha sido hecho- del crecimiento del sector público que no necesariamente es a todo evento pernicioso para el conjunto de la sociedad en términos de su eficiencia económica.

La dimensión del sector público debe ser analizada dentro de un marco más amplio de consideraciones. Para decirlo con palabras de J.M. Buchanan, último Premio Nobel de Economía:

"El tamaño preferido del sector público, ya se le mida en términos de ingresos o de gastos, variará a lo largo del tiempo a medida que cambian la tecnología, las características económicas y sociales de la comunidad política y la eficiencia del propio Gobierno". 7/

2. El Estado y la estrategia económica

a) ¿Para qué una estrategia económica?

¿Es necesario dotarse de alguna estrategia económica para alcanzar los objetivos generales del desarrollo y el bienestar social? Esta pregunta no es de ninguna manera ociosa y, por el contrario, luce pertinente enfrentarla.

La reflexión sobre el tema puede hacerse más interesante aún si comenzamos por preguntarnos si acaso los países actualmente desarrollados contaron con algo parecido a lo que nosotros entendemos hoy día por estrategia económica. ¿Es

7/ James Buchanan "Limitaciones Constitucionales al Poder Fiscal del Estado" en "El análisis económico de la política", pág. 164.

acaso posible afirmar que Francia, Inglaterra, Alemania o Estados Unidos estuvieron dotados de alguna estrategia económica que les permitiera avanzar desde Estados de relativa pobreza y atraso hacia la situación que actualmente disfrutan? Pudiera uno interrogarse acerca de si, por ejemplo, el fenómeno de la revolución industrial, se produjo como parte de algún diseño de estrategia económica, como parte de alguna política pública expresa y formalmente dirigida a ese objetivo.

Luego de responder a estas preguntas, habría que plantearse un segundo orden de interrogantes, más referido a nuestro mundo circundante y contemporáneo, buscando precisar si los países que hoy intentan alcanzar un nivel de bienestar económico comparable a aquel del cual disfrutaban las economías desarrolladas no necesitarían en todo caso dotarse de estrategias que les permitieran alcanzar ese desarrollo en reconocimiento a particularidades históricas en las cuales les ha correspondido desenvolverse.

Con respecto al primer orden de preguntas, pareciera fácil argumentar que los países actualmente desarrollados no contaron con una estrategia económica explícitamente formulada, animada o dirigida a alcanzar los objetivos que finalmente lograron. Luce más bien que lo ocurrido en todas estas sociedades fue el desenvolvimiento natural de un proceso de desarrollo capitalista, con su lógica de inversión, de expansión de los mercados, de progreso tecnológico, de incremento de la producción y, por esta vía, la elevación en los niveles de ingresos y vida de la población. Toda esa lógica que conocemos y que es la lógica de la acumulación y del crecimiento o del desarrollo capitalista, parece haber sido seguida más o menos de manera espontánea por estas sociedades, sin necesidad de que se formularan políticas públicas muy elaboradas o muy específicas por parte del Estado.

La afirmación anterior no presupone, por supuesto, la inexistencia de regulaciones y otras formas de intervención del Estado en la economía; pero difícilmente se le podría otorgar a

éstas el calificativo de estrategias dirigidas a la consecución del desarrollo. Las regulaciones, por ejemplo, son más bien actos ex-post. En cambio, las políticas y las estrategias suponen una definición ex-ante; son actos de voluntad política, afirmaciones de propósitos e intenciones.

Nos atreveríamos así a afirmar que en los países actualmente desarrollados, la acción pública en materia económica ha sido tradicional y mayoritariamente una actividad de regulación sobre lo ya existente o sobre lo que empieza a desenvolverse de manera natural o espontánea en la economía. 8/ Tal acción ha tenido en alto grado el carácter de políticas anticíclicas, de respuestas a la coyuntura, al movimiento presente de la economía y no de jugadas o apuestas acerca de, por ejemplo, las nuevas tecnologías o sectores que habrían de desarrollarse en veinte o treinta años plazo.

Resulta así que la utilización de estrategias y políticas públicas como instrumentos para alcanzar el desarrollo económico, constituye un hecho relativamente reciente, con particular vigencia desde finales de la segunda guerra mundial.

Desde nuestro punto de vista, tres procesos altamente interrelacionados alimentan esta tendencia a la utilización o a la creencia en las virtudes de las políticas y estrategias para alcanzar el desarrollo: el surgimiento de las teorías del desarrollo económico, el papel creciente del Estado en la actividad económica y el desarrollo de las ciencias y técnicas de administración y gestión de las políticas públicas; siendo este último fenómeno, el más novedoso de los mencionados.

Las teorías del desarrollo económico enfatizaron la necesidad de darle dirección a la actividad económica: el creciente papel del Estado se convirtió objetivamente en la base para hacerlo y las técnicas de gestión postulan la necesidad y bus-

8/ Estamos utilizando aquí el concepto de natural, simplemente para significar que no se trata de una creación del Estado.

can las formas de lograrlo de la manera más eficaz y eficiente posible.

Sin embargo, recorrido un cierto camino, parte de todo este andamiaje se ha debilitado. Las teorías del desarrollo económico han perdido mucho de su fuerza y atractivo inicial; la extensión y naturaleza de la participación del Estado en la economía está en discusión en el mundo entero, y los resultados concretos de las mejoras en las técnicas de gestión de las políticas públicas, no son aún muy claros. Aun así pareciera persistir la convicción de que los llamados países en vías de desarrollo requieren de estrategias públicas claras y perfectamente definidas para alcanzar su desarrollo económico.

De cierta manera, es en razón de esta convicción que perviven las teorías del desarrollo y la legitimación para la acción del Estado. Porque, sin lugar a dudas, toda estrategia económica supone por definición un acto de dirección, de intervención, de rectoría del Estado sobre la sociedad y su economía, aun en el caso que dicha estrategia esté animada precisamente a disminuir su rol en ésta.

Por otra parte, cuando buscamos algunas referencias empíricas comprobamos que, dejando de lado los desarrollados, todos los países que han venido experimentando crecimiento económico de manera sostenida durante los últimos años, están efectivamente dotados de lo que podríamos llamar una estrategia económica: Turquía, Brasil, los países del Sudeste asiático -los cuatro dragones- comparten ese rasgo.

Es un dato relevante el que más allá del contenido mismo de las estrategias en cuestión -a lo que habremos de referirnos posteriormente- la existencia de éstas, se han revelado como una necesidad para superar los obstáculos que en nuestro mundo contemporáneo enfrenta ese conjunto de países a los que también suele llamárseles "late comers" (los que llegaron tarde). Tal vez se trate que la única manera de descontar la ventaja que han adquirido los países desarrollados -para decirlo de alguna manera- sea dotándose de estrategias claras y defini-

das, y que si bien para los países actualmente desarrollados pudo no haber sido necesario acogerse a determinadas estrategias económicas o políticas públicas muy elaboradas y conscientemente diseñadas, en cambio, sí resulta una necesidad absoluta para los países que actualmente intentan alcanzar su desarrollo. Ello pudiera tal vez ser explicado en términos de las diferencias históricas, las diferencias de contexto en que les ha tocado desenvolverse a unos y otros.

Pero resulta que aun en las economías desarrolladas se está abriendo un interesante debate acerca de si éstas necesitan o no de políticas y estrategias económicas para hacerle frente a las condiciones actuales del mercado mundial, caracterizado por una fiera competencia entre un mayor número de hábiles y difíciles jugadores. Es el caso, por ejemplo, de la discusión que existe en Estados Unidos acerca de si debe o no dotarse ese país de una política industrial para encarar el creciente reto japonés y de otros países recientemente industrializados. Se discute el contenido macro y microeconómico de una tal política industrial y si es procedente o no seleccionar determinadas industrias para estimular su más rápido crecimiento o contribuir a desalentarlas (targeted industries) en caso de ser irremediablemente ineficiente.

Los norteamericanos, así como los europeos, no dejan de estudiar el caso japonés y algo en lo que parece haber unanimidad es en atribuirle el desarrollo de explícitas políticas industriales en un sentido en que jamás lo han tenido estos países. Si el éxito de la economía japonesa ha dependido o no de la existencia de tales políticas o el grado en que ha dependido es difícil determinarlo, pero en todo caso se comprueba su existencia.

b) Los alcances de una estrategia económica

Corremos el riesgo de contar con una definición demasiado simple y universal de estrategia económica, si no se logra dar cuenta de algunos criterios de selectividad, jerarquización y prioridad entre sus objetivos; si no se incorporan los plazos o las

secuencias, si no se explica el rol específico que se le asigna a los diferentes agentes de la economía, incluido de manera importante el Estado; si no se especifican los instrumentos a utilizar; si no se define de alguna forma el contexto socio-político e institucional en medio del cual habrá de desenvolverse la estrategia, para sólo señalar algunos elementos.

La estrategia tiene sus exigencias. La simultaneidad en la consecución de los grandes objetivos macroeconómicos es un imperativo de mediano plazo: el crecimiento económico es una necesidad absoluta si se quiere aumentar la riqueza en términos netos y no solamente redistribuirla; la estabilidad de precios es igualmente un requisito para lograr que el crecimiento no sea errático; el pleno empleo de los recursos, si se hace eficientemente es una manera de potenciar el crecimiento económico; y, finalmente el equilibrio de la balanza de pagos es una forma de armonizar la economía con el resto del mundo.

Sabemos que es perfectamente posible el que se den algunos de estos objetivos sin que al mismo tiempo se alcancen los otros; siendo posible, por ejemplo, equilibrar la balanza de pagos sin crecimiento, sin pleno empleo y sin estabilidad de precios, o contener un proceso inflacionario con gran desempleo y en medio de una recesión económica. Es decir, todos estos objetivos macroeconómicos pueden alcanzarse de forma aislada y es el mérito de una estrategia económica lograr la simultaneidad de su consecución en una dimensión temporal aceptable. Esta precisión es aquí pertinente por cuanto en Venezuela hemos tendido en los últimos años a privilegiar algunos de estos objetivos -muy concretamente la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos- al margen de una estrategia general que explique la forma y la oportunidad para la consecución de los otros objetivos básicos.

El ejemplo más notable de lo que aquí decimos, ocurre ciertamente en relación a la estabilidad de precios. Los sectores

dirigentes del país llevan alrededor de ocho años vanagloriándose de que se mantiene controlada la inflación -que en verdad jamás ha estado fuera de control en la economía venezolana- en medio de una recesión que ha significado una caída persistente del producto, del empleo y del nivel de vida general de la población. No es entonces que se haya planteado una política de ajuste de acuerdo a la cual se haría necesario sacrificar algunos objetivos en función de otros, sino que se han privilegiado de manera absoluta e indefinida algunos de ellos. El resultado está a la vista. Después de un largo período no resulta tampoco posible mantener con éxito un objetivo aislado de política económica. La economía venezolana ha empezado a conocer ahora tasas más elevadas de inflación sin que se aprecie como contrapartida incrementos en el empleo o un mayor crecimiento. Pareciera que buscamos la ruta para obtener lo peor de ambos mundos: el escape de la felicidad.

A estas alturas, podemos formular una tercera pregunta: ¿A quién le corresponde formular la estrategia económica? Evidentemente que la estrategia económica es una política pública y como tal le corresponde al Estado un papel fundamentalísimo en su diseño. Pudiera además añadirse que las posibilidades de formular políticas económicas, se amplían con la enorme expansión del papel del Estado en la economía que se ha producido con posterioridad a la segunda guerra mundial.

Pero este último hecho no debe conducirnos a equívocos. No puede establecerse una relación directa entre el tamaño del Estado en relación a la economía de un país y el grado en que puede orientarla o dirigirla. El Estado japonés ha tenido una participación en la dirección de su economía mucho mayor que la del Estado norteamericano, sin embargo, este último tiene un peso en las variables macroeconómicas muy superior al primero. Así por ejemplo, mientras que los gastos del gobierno norteamericano representan para 1981 un 18,1% del producto doméstico bruto, los del Japón representan un 10,1% y mientras que el empleo del sector público representa en Estados Unidos un 16,5% del total de la fuerza de trabajo, en Japón este porcentaje alcanzó el 6,6%, es decir, menos de la

mitad. Así pues, de ninguna manera debe asumirse que una mayor capacidad del Estado para participar en la dirección de la economía pasa necesariamente por una ampliación de su tamaño en relación a ésta. Lo que está en discusión entonces es **una participación más cualitativa, más estratégica** del Estado en la economía, más eficiente y más eficaz.

Por otra parte, la estrategia económica en un contexto democrático puede y debe ser **una estrategia compartida**; una estrategia con participación del mayor número de sectores sociales, sin que ello signifique poner en duda cuál es el lugar desde el que se dirige dicha estrategia: es una instancia de dirección social que no ha encontrado sustituto históricamente distinto al del Estado. No es posible diseñar y ejecutar una estrategia económica desde un lugar distinto al Estado; es posible que se hagan proposiciones y planteamientos desde la sociedad civil, desde el sector privado de la economía, pero hasta ahora no se conoce ninguna experiencia histórica concreta donde la política económica haya sido puesta en marcha desde un lugar distinto al del Estado. Lo que sí puede variar sustancialmente de una a otra experiencia es la manera como el sector público concerta con el sector privado a los fines de formular las políticas públicas. Nos encontramos con esquemas que van desde una concepción donde el sector público y el privado son sectores necesariamente contrapuestos, con intereses distintos y necesariamente siempre en pugna, hasta esquemas en los cuales se plantea y de hecho se produce, una estrecha y permanente colaboración entre ambos. Casos en los cuales sector público y privado comparten y desarrollan un Proyecto Nacional.

La posibilidad última supone la existencia de un sector privado fuerte, relativamente autónomo que pueda ser un interlocutor válido frente al Estado. Y esto, para nosotros es un problema, porque, en gran medida, tal cosa no existe en Venezuela.

En nuestro país, el Estado ha sido en buena medida el constructor de la sociedad civil y también del sector privado de

la economía que, en alto grado, sigue siendo una extensión del Estado. Podría afirmarse que en Venezuela el sector privado no ha llegado a adquirir personalidad propia. No se ha constituido propiamente como tal. De suerte que los intereses que históricamente -hablando de la sociedad capitalista- le corresponde defender al sector privado de la economía frente al Estado -una sana contraposición entre el interés individual y el colectivo- los ha tenido que asumir, mal asumidos por supuesto, el Estado. Este ha tenido -más que querido- que ser juez y parte, que crearse sus interlocutores; como cuando se juega solitariamente al ajedrez, que debe uno desdoblarse en uno y su propia competencia al mismo tiempo.

c) Capacidad del Estado para formular la política económica

Podemos ahora referirnos al problema de la capacidad del Estado para formular la política económica, a su capacidad de gerenciación macroeconómica, que forma parte de su capacidad general de formulación, de ejecución y de evaluación de las políticas públicas. Surge aquí una interrogante: ¿Está capacitado el Estado venezolano para formular, ejecutar y evaluar eficiente y eficazmente la política económica; para diseñar una estrategia económica? Desde nuestro punto de vista, no lo está. El diseño administrativo, institucional, y jurídico del cual está dotado el Estado venezolano, así como las concepciones sociopolíticas dominantes en relación a él, le dificultan desarrollar con algún éxito cualquier política económica que no sean reglas fijas e inmutables amparadas por una renta petrolera.

En primer lugar, puede uno referirse al diseño administrativo del Estado venezolano en lo que atañe al área económica: salta a la vista una enorme dispersión de organismos, de instancias desde las cuales se dirige o se incide contradictoriamente sobre la política económica. El hecho relevante es el que en Venezuela no existe, no está definido, ningún organismo rector de la política económica; no se sabe con exactitud si la política económica la dirige el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de

Fomento o CORDIPLAN; no se sabe con exactitud cuál es la relación entre estos organismos y otros como la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Personal o el Instituto de Comercio Exterior; no se entienden las relaciones entre estos organismos y las corporaciones regionales, adscritas al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Un resultado de tal desorden administrativo es el que a menudo la política económica nace muerta, carece de consistencia y credibilidad; es una política autoderrotada.

Con tal dispersión de organismos, lo que ha venido ocurriendo en nuestro país es que cada Ministro o jefe de algún área económica, de acuerdo al poder que le ha sido conferido por el Presidente de la República y más allá del poder formal que el cargo le otorga, intenta dirigir la política económica desde el Ministerio que ocupa y entonces para ello recurre, como es lógico, a los instrumentos de los cuales dispone en su organismo, trayendo esto como consecuencia el que no exista adecuación de los instrumentos a los objetivos. Así desde el Ministerio de Hacienda se intenta incidir sobre la política económica a través de los aranceles por citar un ejemplo; desde el Ministerio de Fomento a través de la política de precios; desde un organismo como la COPRE, a través de las restricciones o controles presupuestarios. Esta utilización inadecuada de los instrumentos con respecto a los objetivos que se persiguen, es una de las limitaciones más resaltantes en la formulación y en la ejecución de la política económica en Venezuela.

En el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, a propósito de la discusión de un proyecto de reforma a la Ley de la Administración Central, se propuso que se designaran algunos ministerios como organismos rectores fundamentales de las distintas áreas que atiende el Ejecutivo y que alrededor de éstos se definiera lo que pudiera llamarse una especie de secretarías al frente de las cuales estarían Viceministros ocupándose de todos aquellos entes e instancias que componen el área. 9/ Este mecanismo tiene, entre otras, la virtud de simplificar y hacer más efectiva la

9/A este respecto puede verse: "Recomendaciones de la COPRE en relación a la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Central" mimeografiado.

coordinación de las distintas políticas y de contar en cada área con una dirección clara y precisa, lo cual evidentemente hoy no existe.

Es evidente pues que Venezuela no cuenta con el aparato administrativo que le permita diseñar políticas económicas y además ejecutarlas de forma eficiente y eficaz, y este es un dato de suma importancia a considerar en la propuesta general de estrategia que se realice. De la misma manera, y conectado con este problema no se ha constituido en Venezuela un nivel técnico-gerencial con capacidad para administrar y dirigir profesionalmente la política económica. 10/ No parece un hecho casual el que durante muchos años, los principales organismos que intervienen en la política económica no hayan estado en manos de economistas o profesionales afines; tampoco han contado con un equipo técnico que se hubiere venido formando a lo largo del tiempo. Por razones que no viene al caso entrar a detallar aquí, pero que tienen que ver con la seguridad y facilidad que proporcionaba la renta petrolera para el manejo de la economía nos acostumbramos a pensar que la economía no requiere gerencia sino reglas inmutables.

No contamos entonces con un aparato administrativo idóneo; no contamos tampoco con una gerencia económica y, en tercer lugar, carecemos de estrategia. En este marco de carencias, la política es cada vez más sustituida por "medidas"; 11/ los lineamientos son sustituidos por los decretos puntuales e interminables.

Es posible que un país avance con una estrategia globalmente definida aun cuando tenga severas dificultades de gerencia; o avance con buena gerencia aun cuando no esté dotado de una estrategia muy clara. Lo que resulta difícil es

10/ a este respecto puede verse "**Acuerdo de Profesionalización de la Gerencia Pública**" propuesto por la COPRE para ser firmado por todos los partidos políticos. El área económica no escapa al severo problema que enfrenta el país de falta de profesionalización de la gerencia pública.

11/ El concepto de "medidas" que se ha popularizado en Venezuela como la forma de hacer política económica, resulta muy interesante y digno de reflexión. Las "medidas" traducen la idea de puntualización, precisión, disposición y también de excepcionalidad. La medida es, en cierta forma, opuesta a la "política" que expresa más bien criterios generales, orientaciones globales. Las medidas en Venezuela no se dictan para precisar una política, sino más bien en sustitución de ellas. Por tal motivo tienen que ser interminables; por ello debe siempre esperarse un nuevo paquete de medidas. Las medidas se agotan en la exacta medida en que son tales.

avanzar careciendo al mismo tiempo de estrategia, de gerencia, y de un dispositivo administrativo e institucional medianamente adecuado.

Una empresa cualquiera que carezca de adecuada gerencia pero esté dotada de una estrategia bien definida, puede marchar con cierto éxito en la medida en que quienes estén al frente de ella, aun cuando escasamente capacitados para la tarea, puedan de alguna forma seguir los lineamientos establecidos. De la misma manera, puede ser que carezca de esa estrategia, que no disponga de grandes lineamientos generales, pero si esa misma empresa cuenta con una gerencia muy profesional, es posible que logre sortear las dificultades de día a día, aun cuando a largo plazo no se sepa hacia dónde va. Lo que resulta difícil -nuevamente insistimos- es que se pueda avanzar sin esos lineamientos y sin esa gerencia mínimamente calificada. Esta pareciera ser nuestra situación.

Pero aun con todas esas limitaciones, ¿posee Venezuela alguna experiencia en materia de formulación de estrategia económica? La respuesta es positiva: la industrialización por sustitución de importaciones que se desarrolló en el país con fuerza y determinación a partir de los años sesenta, es un ejemplo de ello.

Sin embargo hay que hacer de inmediato algunas acotaciones. La estrategia de sustitución de importaciones no fue propiamente una estrategia nacional; no fue un producto de nuestra elaboración y en atención a nuestras especificidades la estrategia sustitutiva como bien se sabe, fue una propuesta global animada por organismos y teóricos internacionales, tipo CEPAL, para América Latina e incluso para el Tercer Mundo. Y por razones que no viene al caso discutir ahora, fue una propuesta que Venezuela acogió tardíamente, si se le compara con otros países del subcontinente.

El esquema sustitutivo, gracias entre otras cosas a la renta petrolera, se implantó en Venezuela con bastante rigidez y de un objetivo esencialmente económico que inicialmente pretendía -aprovechamiento de ciertas condiciones y ventajas de mercados internos que se habían creado- devino en una suerte de objetivo político indefinido: sustituir es bueno en cualquier caso, no importa a cuál costo; es un acto de soberanía nacional.

Así, lo que en un momento dado, al inicio del proceso pudo haber tenido algún carácter de estrategia con todo y lo trasplantado que fuese el esquema, pronto lo perdió al convertirse en una especie de planteamiento rígido e inmutable. Ninguna estrategia puede ser eterna.

Y sabemos lo que ocurrió cuando la estrategia sustitutiva empezó a agotarse. No pudimos sustituir la estrategia de sustitución. No pudimos hacer buena la estrategia de sustitución para la propia sustitución de importación de estrategias.

II. EL NUEVO ROL DEL ESTADO VENEZOLANO EN LA ECONOMÍA

a) Del Estado para la distribución

Desde nuestro punto de vista, uno de los elementos fundamentales en la formulación de una nueva estrategia para la economía venezolana pasa por una importante y profunda redefinición del papel del Estado al interior de ésta. La economía y la sociedad venezolana han venido durante muchos años funcionando bajo el esquema de un Estado, cuya función económica básica, y a veces pareciera que exclusiva, ha sido la de distribuir y redistribuir la renta petrolera. Este esquema ha dado lugar a la configuración no sólo de una economía, sino también de una sociedad que bien puede llamarse una sociedad y una cultura del reparto. El nuestro ha sido un Estado para el reparto; un aparato de distribución.

Nuestra cultura del reparto ha significado una sociedad que a menudo está de espaldas a la producción, que la castiga, que mira con poca simpatía y comprensión lo que es producir y generar riqueza, por cuanto producir la riqueza no ha sido el problema, sino más bien su distribución. El problema económico de la sociedad venezolana ha sido el problema de la distribución de una renta de la cual ya estaba segura, de una renta que ya estaba dada; una renta que incluso durante mucho tiempo ha sido una renta creciente. Y este hecho, el que se haya tratado no solamente de una renta, sino además de una renta creciente, tiene importancia. Cuando un colectivo cualquiera dispone de una renta estable, de una renta que no se modifica a través del tiempo, se plantea a su interior una especie de juego suma-cero, porque naturalmente al ser una renta limitada lo que recibe uno lo deja de recibir el otro; lo que gana uno lo pierde otro; hay siempre un juego de ganadores-perdedores.

Pero en el caso nuestro, hemos contado durante mucho tiempo con una renta que además de ser tal, ha sido una renta creciente, lo cual ha permitido el que en distintas medidas, todos los sectores hayan estado obteniendo beneficios o ganancias adicionales; nadie salía perjudicado por el hecho de que algún sector obtuviera un incremento con respecto a lo que venía obteniendo, en la medida en que eso de ninguna forma afectaba sus posibilidades de acceder a una cantidad también creciente de la renta. Es así que la economía venezolana al venir disponiendo no sólo de una renta, sino además de una renta creciente, ha permitido que los conflictos hayan podido ser aliviados o amortiguados, en la medida -repetimos- en que el juego suma-cero no ha estado presente.

Tal hecho ha alejado al Estado y a la sociedad venezolana de los problemas centrales de la producción. La producción ha sido en la economía venezolana más bien una excusa, una excusa para acceder a la renta; la producción ha sido una especie de complemento obligatorio en los casos en los cuales resulta imposible importar, por más divisas que tuviésemos; ha

sido una necesidad indispensable en los casos de los bienes no transables, como son los servicios, la construcción y el transporte.

Tenemos pues un Estado orientado hacia las tareas, necesidades y problemas de la distribución y en consecuencia, sus políticas e instrumentos se han convertido en políticas e instrumentos para la distribución. Este hecho se puede confirmar de manera muy clara cuando se consideran distintos instrumentos de acción económica, como por ejemplo, la política de precios. Esta se ha convertido en Venezuela también en un mecanismo casi exclusivo de redistribución.

En nuestro país, los precios de los bienes y servicios se piensan, y el Estado interviene en relación a ellos, atendiendo en mucho mayor grado a la pugna redistributiva que se produce en el interior de la sociedad que en atención a lo que pudieran ser necesidades de establecer la escasez relativa de los recursos y factores de la producción. No es que universalmente no se sepa y se batalle con los precios en la medida en que ellos dan lugar a una forma de distribución del ingreso; pero eso es una cosa, y otra muy distinta es asumir los precios de forma casi exclusiva como la manera de operar la distribución del ingreso en la sociedad. Definitivamente, no existe entre nosotros el reconocimiento de que los precios son también señales que transmiten información diversa y necesaria para el conjunto de actores que intervienen en la economía y que por tanto, su manipulación desmesurada y arbitraria es altamente peligrosa para el mejor desenvolvimiento de ésta.

En la cultura del reparto, el precio no es sino la línea que se fija para repartir la torta. No puede indicar otra cosa pues la renta está dada y los factores de producción con su escasez relativa, no influyen mucho sobre ella. La renta depende de un hecho externo, es una variable exógena.

La sociedad en su conjunto ha asumido este esquema, como un esquema apropiado para atender su funcionamiento.

Así podemos observar, por ejemplo, que los sindicatos y los movimientos obreros han luchado más por congelaciones de precios que por aumentos de salarios, y los gremios empresariales han luchado también más por aumentos de precios que por otro tipo de reivindicaciones ligadas al proceso productivo. Ni unos ni otros han hecho propuestas que tengan que ver, digamos, con la productividad, porque hasta ahora la productividad poco o nada afectaba la porción de renta que podían apropiarse.

Así pues, los precios tienen en nuestra economía un carácter redistributivo casi exclusivo. La redistribución de la renta petrolera, en buena medida se hace a través de los precios.

Pero lo que ocurre con los precios podemos verlo también en relación a las instituciones fiscales. En Venezuela las instituciones fiscales y todo el esquema tributario están pensados casi de manera exclusiva en términos redistributivos y muy débilmente en términos de estimular una determinada forma o sector de la producción. La idea que predomina entre nosotros y que por tanto se ha convertido en cultura económica, es la de que las reformas tributarias y las instituciones fiscales son exclusivamente fórmulas para redistribuir la riqueza, y no para ayudar a generarla, de allí que siempre se asocie reforma tributaria, con un traspaso de cargas de un sector a otro. "Redistribuir las cargas" es lo que pareciera estar siempre detrás de cualquier reforma tributaria. Por supuesto que éste puede ser un objetivo de la política fiscal y de una reforma tributaria, pero ni muchísimo menos tiene por qué ser el único objetivo, y ni siquiera el más importante; perfectamente puede pensarse en reformas de los esquemas y de las instituciones fiscales que atiendan a otros objetivos más que a únicos objetivos redistributivos.

Con la política comercial, para terminar con los ejemplos, también ocurre otro tanto. Los aranceles han respondido más a la necesidad de mantener un cierto esquema de distribución de la riqueza al interior de la economía, que para promover o proteger determinados sectores e industrias. Las excepciones

arancelarias en Venezuela forman un libreto telefónico donde no se sabe si éstas constituyen la política; una política que sirve al clientelismo que se ha desarrollado alrededor de nuestro sistema político.

El Estado de la distribución tiene entonces todos sus instrumentos de política económica atrofiados o mejor dicho indiferenciados. Todos sirven al mismo propósito y objetivo. Casi se pudiera decir que en Venezuela todas las políticas económicas, funcionales y sectoriales no han sido sino variantes o elementos de una misma política: la política fiscal. Esta ha sido casi de manera exclusiva la única política económica del Estado venezolano. Pero además lo ha sido sólo parcialmente. Lo ha sido sólo por una cara: la cara del gasto público. La política económica se puede reducir en Venezuela a gasto público. Es comprensible. El gasto es el otro lado de la renta.

b) Del Estado para la producción

El nuevo rol del Estado en la economía venezolana debe -a nuestro juicio- seguir varios lineamientos fundamentales que pasamos a exponer:

1) Un Estado que intervenga más selectiva y estratégicamente

En primer lugar, se hace necesario replantear el ámbito de intervención del Estado en la economía. Se requiere un Estado que intervenga más selectiva y estratégicamente, que revierta su tendencia a hacerlo de manera casuística, desordenada e indiferenciada en los distintos planos de la actividad económica.

Se requiere una dirección y regulación más macro y menos microeconómica. Se requiere un Estado que se centre más en la formulación de estrategias, políticas y lineamientos que en el dictado de medidas, decretos y resoluciones. Un Estado menos pulpero que dirija más y administre menos.

Si esta nueva concepción acerca del rol del Estado toma cuerpo, ello debería traducirse en que la primera y fundamental responsabilidad de los distintos ministerios es la de definir políticas. ¿Dónde están esas políticas, cuáles son?

ii) Un Estado que promueve el Estado de derecho en la economía

Nuestro Estado de derecho en el ámbito de la economía es débil y precario. El significativo desarrollo que han alcanzado en el país las libertades políticas no ha sido acompañado de iguales garantías en el terreno económico. Como se sabe, las garantías económicas se encuentran restringidas en Venezuela desde hace más de veinte años y ello, entre otras cosas, significa la inexistencia de reglas de juego claras y precisas para la actividad económica.

La prolongada restricción de las garantías económicas ha contribuido a conformar un modelo de actuación del Estado y del sector privado, y de las relaciones entre éstos que va en detrimento de una economía basada en la eficiencia y la productividad. Los acuerdos, pactos, contubernios, jugadas, enemistades y odios sustituyen en buena medida al Estado de derecho.

En línea con lo anterior, en el seno de la COPRE se ha propuesto, luego de un minucioso y detenido estudio, la restitución de las garantías económicas. Esta proposición descansa en manos del Ejecutivo Nacional, a quien le corresponderá decidir sobre la materia a menos que, tal como la Constitución Nacional lo establece, el Poder Legislativo tome la iniciativa al respecto.

iii) Un Estado que flexibilice la economía

Como un imperativo de mediano plazo, se impone la flexibilización de nuestra economía. A las rigideces estructurales que padecemos, se superponen otras generadas desde las instancias y organismos responsables de la

definición de políticas. Estas rigideces hacen mucho más difícil la adaptación del aparato productivo a las cambiantes condiciones en que se desenvuelven las economías modernas.

Las demandas de flexibilización en el caso venezolano provienen de diversos campos donde su necesidad puede verse claramente. A título de ejemplo, citemos el caso del sistema financiero venezolano, en el cual una serie de trabas y regulaciones crean, entre otras, una inadecuación entre las formas que asumen el ahorro y los requerimientos de la inversión. Así, hay una enorme inflexibilidad y rigidez en el sistema financiero venezolano que impiden que los fondos que se colocan a corto plazo puedan financiar actividades de mediano y largo plazo.

También el Estado, como agente económico, padece en su interior de estas rigideces. A menudo asfixia a sus propias empresas, a las cuales, bajo el pretexto de las medidas de control sobre su gestión, termina creándoles una serie de trabas que impiden su buen desempeño.

Estos mecanismos de control que utiliza la administración central no logran, en la mayoría de los casos, los propósitos que motivaron su diseño y, por el contrario, sus efectos suelen ser contraproducentes. Hay allí un problema de modernización en la tecnología de gestión del sector público.

iv) Un Estado que promueva la competencia

Una de las tareas más profundamente transformadoras que le corresponde asumir al Estado venezolano en el contexto de una nueva estrategia económica es la de promover la competencia.

Su actuación ha estado orientada hasta ahora en sentido contrario. El Estado venezolano, ha promovido en muchos casos la monopolización de la economía. Los argumentos relativos a la protección necesaria para la sustitución de importaciones, a la estrechez de mercados y a las

economías de escala, sirvieron para obstaculizar y desestimular desde los órganos del Estado la aparición de nuevas empresas y el desarrollo de una más extendida competencia. De suerte que prácticamente la única competencia que conoce la sociedad venezolana es la competencia por el reparto de la renta petrolera.

Existe una gran cantidad de ejemplos a través de los cuales se puede mostrar cómo hemos padecido de un comportamiento institucional que favorece el monopolio. Para sólo citar uno de ellos, miremos el caso de la asignación de cuotas de mercado, de acuerdo a lo cual cuando un segundo productor intenta establecerse en un determinado sector, el Estado le impide acceder a las divisas o a los permisos necesarios sobre la base de que el mercado está ya siendo atendido y de que un nuevo competidor crearía problemas de eficiencia económicos, lo que en la práctica conduce en muchos casos a que la economía funcione en los mayores niveles de ineficiencia. Los precios se establecen allí donde el menos eficiente, pero ya establecido en el mercado, haya logrado fijarlos. No se permite por tanto, que cada empresario asuma los riesgos que comporta la producción y la actividad empresarial en general y el Estado impide por esa vía que la competencia eleve la eficiencia en la producción, la productividad, y de esa manera se genere mayor riqueza.

v) Un Estado que promueva la democratización de la economía

Cuando se habla en Venezuela de democratizar la economía y la riqueza, se asume de forma inmediata que se está hablando de democratizar -otra vez- la distribución y el reparto.

En cambio, poco se dice y poco esfuerzo se ha hecho para democratizar y por esa vía ampliar, la oferta, la producción. Lo que el Estado puede hacer a través de una política de oferta que estimule la inversión, que democratice la propiedad, que incorpore nuevos empresarios a la

actividad productiva, es considerable. En Venezuela, y a título de ejemplo, es mucho lo que hay por hacer para dar lugar a un mercado de capitales más desarrollado, lo cual significaría, además de la diversificación de la propiedad sobre los capitales, una más eficiente conexión del ahorro con la inversión y, en general, una fuente de recursos más amplia para la actividad productiva.

Así, la democratización puede adquirir un sentido económico que rebasa al puramente moral que se procura cuando el problema se plantea estrictamente desde el lado de la distribución.

vi) Un Estado que desconcentre y descentralice la economía

Postulamos como lineamiento fundamental para la nueva estrategia, en lo que se refiere al rol del Estado, la necesidad de su desconcentración y descentralización económica. Padecemos de una excesiva concentración de funciones en un doble sentido: geográficamente, una concentración de funciones económicas en la capital y, además, una concentración de responsabilidades en la administración central. Predomina la idea según la cual, mientras menos sean las decisiones que se les deje tomar a los entes de la administración descentralizada, y a los entes que funcionan en el interior del país, tanto mejor y tanto más seguro para el mejor desenvolvimiento del aparato del Estado y de la economía en general.

El resultado de esta práctica ha sido que un grupo reducido de funcionarios en los organismos de la administración central termina decidiendo sobre una cantidad amplísima de materias, sin contar con los elementos de juicio suficientes que le permitan decisiones óptimas.

La descentralización económica tiene que ir acompañada, por supuesto, de toda una serie de reformas administrativas y políticas que le faciliten y la hagan viable.

Precisamente, en la COPRE se han hecho propuestas en esta dirección, 12/.

vii) Un Estado que intervenga en la economía mediante mecanismos compatibles con el mercado

La discusión acerca de la intervención del Estado en la economía debe desplazarse desde el problema del volumen o la magnitud de esta intervención al problema más importante relativo a su naturaleza y características.

En otras palabras, la pregunta clave no es ¿cuán grande es la intervención del Estado en la economía?, sino más bien ¿cómo interviene el Estado en la economía?

El Estado puede intervenir en la economía promoviendo su rigidización o flexibilizándola; haciéndola más competitiva o menos; transparentándola u oscureciéndola. ¿En qué dirección interviene el Estado? Frente a estas preguntas se podría argumentar que el Estado interviene siempre bajo unas mismas consignas, con los mejores propósitos y que el problema es cómo saber si efectivamente lo está haciendo bien o no. A este argumento se le pueden contraponer algunas consideraciones:

En primer lugar, es dudoso que los diferentes Estados a nivel mundial actúen bajo las mismas banderas, incluso aunque fuese sólo a título declarativo. Circunscribiéndonos al caso venezolano, observamos que ni siquiera a título declarativo suele el Estado afirmar cuando interviene en la economía que lo hace para aumentar su grado de competitividad, transparencia o flexibilidad.

A nuestro juicio, bastaría con que esos fuesen parámetros que tuviesen que enunciar los funcionarios pú-

12/ Ver "Lineamientos para la descentralización administrativa", COPRE.

blicos responsables de la política económica para que ya de entrada se le planteasen severas dudas y problemas en su diseño.

En segundo lugar, está la evidencia empírica. Existe la experiencia de países en los cuales el Estado ha conducido la economía hacia niveles crecientes de eficiencia y competitividad internacional. ¿Qué han hecho y qué han dejado de hacer esos Estados?

Creemos que uno de los rasgos principales de la intervención del Estado en estos casos, que podríamos llamar exitosos, es el que tal intervención se realiza crecientemente a través de mecanismos compatibles con el mercado, o tal vez dicho más simplemente, mecanismos de mercado.

La teoría económica moderna nos señala diversas situaciones a través de las cuales un mismo propósito puede intentarse apelando a mecanismos más o menos compatibles con la mecánica del mercado.

Los subsidios directos a grupos pobres de la población, para ejemplificar, suelen producir menor alteración en el mercado que los subsidios indirectos. Igualmente, la extensión de los derechos de propiedad puede ser más eficiente para enfrentar problemas de contaminación que complicadas regulaciones burocráticas.

viii) Un Estado que promueva la competitividad internacional

Existe un reconocimiento mundial en relación al hecho de que aquellas economías que no se lancen a la arena internacional, que no intenten competir y exportar hacia los mercados mundiales están condenadas, en el largo plazo, a enfrentar severos obstáculos y problemas en su desarrollo.

En ese proceso de internacionalización que a nuestra economía le corresponde experimentar, al Estado le toca un papel importante:

- 1) Promoviendo la reducción general de costos en la actividad económica. Uno de esos costos, por cierto, está representado por los bienes y servicios que el propio Estado provee. Por vía indirecta, a través de los insumos que provee a aquellos que van al mercado mundial, los Estados nacionales compiten entre sí en relación a su eficiencia económica. Así a la industria japonesa no debe serle irrelevante el que, según George Gildes, "por tres décadas, Japón ha sido el productor más barato de productos y servicios públicos".
- 2) Facilitando las economías de escala necesarias para mejorar las nuevas tecnologías y alcanzar mayor productividad. El rol que en esta dirección han jugado los Estados de algunas economías del suroeste asiático es muy ilustrativo. En muchos casos han estimulado y promovido la asociación de pequeños y medianos productores que de esa manera resuelven, entre otros, los problemas de economías de escala a los que han debido enfrentarse los países pequeños.
- 3) Estimulando la investigación, el desarrollo y la adaptación de nuevos conocimientos y tecnologías. Vale decir que, en nuestro caso, las políticas del Estado en esta dirección han sido muy deficientes, por no decir nulas.

ix) Un Estado que promueva la aplicación del principio de las ventajas comparativas

El esquema de sustitución de importaciones que, como se sabe, es el que sigue Venezuela con bastante intensidad desde los años sesenta y que por lo demás responde a un planteo internacional que rebasa nuestras fronteras, auspiciado en su momento por una importante corriente del pensamiento económico latinoamericano, fue un esquema

que, mirado ahora retrospectivamente, se desarrolló en gran medida de espaldas al principio de las ventajas comparativas. Dicho esquema que, en la literatura más reciente, tiende a denominarse o asimilarse con una estrategia "inward looking" está basado efectivamente en un intento de aprovechamiento y explotación de los mercados internos, sustituyendo los bienes que hasta el momento se importan.

Este esquema, como ya bastante se ha dicho, se ha desarrollado apelando a fuertes barreras comerciales destinadas a proteger industrias infantiles que, luego de un tiempo necesario, alcanzarían las economías de escala y la eficiencia necesaria para abrirse a la competencia internacional.

La evaluación de lo ocurrido después de varias décadas de camino recorrido por la ruta sustitutiva es bien conocida. Luego de un importante impulso que vivió el proceso de industrialización en nuestros países, aparecieron obstáculos enormes que han dificultado, por no decir impedido, el tránsito hacia la economía internacional y hacia un aparato productivo interno más articulado. Como punto de partida, el principio de las ventajas comparativas significa atender a un criterio de eficiencia económica; especializarnos en aquellas actividades para las cuales somos o podemos llegar a ser relativamente más eficientes.

Basada en el principio de las ventajas comparativas, la sustitución de importaciones cobra otro sentido. Ya no se podrá decir que toda sustitución es siempre conveniente para el país y, por el contrario, sólo tendrá sentido sustituir aquellas importaciones donde el país, en términos netos, ahorra divisas y eventualmente puede llegar a generarlas vía exportaciones. Estamos obligados a dejar atrás la idea según la cual sustituir es siempre bueno, en una búsqueda tal vez inconsciente de una especie de autarquía económica.

Al aceptar el principio de las ventajas comparativas, estaremos conviniendo en que existen algunos -probable-

mente muchos- rubros donde sencillamente no podemos, no tenemos ventajas y no nos conviene producir internamente. En tales casos procede una apertura total a las importaciones de esos bienes, y sacaremos provecho de la competencia entre los productores internacionales que se especializan en tales productos. Con mayor razón debemos importar libremente aquellos insumos que se necesitan para producir los bienes que aspiramos exportar. Y es aquí precisamente donde el esquema de sustitución de importaciones ha operado en nuestros países como un esquema antiexportador. No se trata simplemente de que la sustitución de importaciones se ha asumido como una opción alternativa frente a la promoción de exportaciones que deja inexplorada esta vía en la mayoría de los casos sino que la sustitución de importaciones ha tenido un fuerte sesgo antiexportador; lo ha tenido en la medida en que precisamente los exportadores en algún momento requieren insumos que, si se están produciendo en el país de manera ineficiente y en virtud de una práctica sustitutiva a ultranzas, implicarán costos por encima de los niveles internacionales, y por lo tanto, se colocarán los exportadores nacionales en desventaja frente a sus competidores en los mercados externos.

No se trata tampoco de pasar ahora a un esquema de promoción de exportaciones con la misma irracionalidad con la cual se impulsó el esquema de sustitución de importaciones. No tiene sentido decir que exportar es en toda circunstancia bueno o que es en todo caso conveniente, por cuanto debe también valorarse en su exacta dimensión el costo y los beneficios de las exportaciones que se realizan. Es perfectamente posible realizar exportaciones que signifiquen un empobrecimiento neto para el país. Conocemos mecanismos como el de los subsidios cambiarios donde el Estado utiliza parte de los recursos de renta petrolera para otorgar insumos artificialmente baratos a sectores que no tienen competitividad internacional y, sin embargo, esos sectores logran beneficios privados exportando. Entonces, aplicar el principio de las ventajas compara-

tivas significa no colocar falsas ventajas a favor de la sustitución de importaciones o de la promoción de exportaciones, sino más bien sacarle partido hacia adentro o hacia afuera, en dirección del mercado interno o del mercado exterior, o de ambos a la vez, a aquellos recursos y capacidades que en términos de la competitividad internacional, nos resulten más rentables.

Puede atribuirse a un discurso contra la división internacional del trabajo y el intercambio desigual lo que ideológicamente nos movió a distanciarnos del principio de las ventajas comparativas. Un discurso contra la especialización internacional, de acuerdo al cual los países desarrollados se especializan en producir bienes con importantes requerimientos tecnológicos, con crecientes niveles de productividad, bienes manufacturados, mientras que los países subdesarrollados nos especializamos en la producción de bienes agrícolas y bienes primarios en general. Y este esquema de división internacional del trabajo conduce, según este discurso, a un permanente deterioro en los términos de intercambio; esto es lo que se popularizó como intercambio desigual. De esa manera prosperó, bajo esta concepción, la idea de que toda división internacional del trabajo o toda especialización internacional del trabajo, terminaría siendo desventajosa para los países subdesarrollados. Por lo tanto, no convenía especializarnos y nuestro camino era el de intentar desarrollar todas las industrias que nos fuese posible. La idea fue entonces desarrollar y apropiarnos de todas las tecnologías e industrias posibles; la de la industria automotriz, la industria del acero, la industria del plástico, la industria de la química, la industria de la informática, aeronáutica, etc. Es decir, teníamos que luchar contra todo esquema que nos condenase a algunas actividades específicas, porque siempre estaba el supuesto implícito de que en cualquier división del trabajo, en cualquier especialización, nosotros estaríamos asumiendo las tareas más desventajosas, estaríamos siendo conducidos a un intercambio desventajoso y, por tanto llevando la peor parte. El juego nuestro tenía que ser: estar en todo y en todas.

Este discurso, contra la división internacional del trabajo, contra la especialización internacional, es el discurso que durante mucho tiempo nos ha llevado a estar de espaldas al principio de las ventajas comparativas.

Ahora es fundamental enfatizar sobre este principio y no insistir en esquemas sustitutivos o en esquemas de promoción de exportaciones por sí mismos, porque corremos el riesgo de que, de la misma manera que la renta petrolera sirvió durante mucho tiempo para subsidiar, para mantener artificialmente un conjunto de industrias volcadas hacia los mercados internos que no eran eficientes, de esa misma forma puede darse ahora en Venezuela que la renta petrolera sea utilizada para subsidiar exportaciones que no tienen viabilidad en el largo plazo, lo cual querría decir que una vez que desaparezca la capacidad del Estado para seguir subsidiándolas, para seguir estimulándolas artificialmente, estas industrias, a su vez, desaparecerán, con todo el costo que implica el haber dedicado recursos y esfuerzos a una industria que luego no tiene capacidad de mantenerse por sí misma.

Ahora bien, un problema difícil se plantea al tiempo de precisar las formas que hacen posible saber cuáles son esos sectores, esas industrias que tienen ventajas comparativas, y en función de lo cual habrían de recibir estímulos especiales por parte del Estado hasta tanto alcancen las economías de escala y de gestión que les permitan valerse por sí mismas en las más difíciles condiciones del mercado internacional.

Una primera fórmula consistiría en dejar el problema dentro de la absoluta competencia del Estado, para que desde allí, de una manera administrativa y burocrática se decida cuáles son esas empresas y productos a los que conviene darle estímulos especiales en función de las ventajas presentes o potenciales que puedan tener.

La otra posibilidad, en el extremo opuesto, consistiría en asumir que con exclusivas políticas de apertura y liberali-

zación, dejando a las fuerzas del mercado actuar libremente, los sectores que realmente tienen ventajas comparativas florecerán, lo harán de forma más o menos espontánea, más o menos natural y se desarrollarán hasta conquistar la arena internacional. De lo que se trataría en este caso es de crear las condiciones; limpiar el terreno para que ello ocurra.

Frente a estas dos opciones extremas, y a la luz de lo que ha sido la experiencia internacional, la respuesta al problema planteado parece estar en los mecanismos y formas de concertación entre el sector público y el sector privado que permitan de común acuerdo y bajo la dirección del Estado, un permanente monitoreo de la economía mundial e internacional para detectar y desarrollar las ventajas comparativas estáticas y dinámicas.

El Miti Japonés y el Instituto de Desarrollo Económico Coreano son interesantes ejemplos de instancias de concertación entre los sectores público y privado de esos países para formular la política de desarrollo industrial.

En estos países, el papel del Estado ha sido muy activo en el desarrollo y materialización de las ventajas comparativas potenciales de sus economías. Han promovido de manera sistemática y consistente la investigación y el desarrollo acerca de nuevas tecnologías y oportunidades de mercado; han facilitado la obtención de las economías de escala necesarias para llegar a los mercados exteriores; han promovido la reducción de costos y el aumento de la productividad y, por sobre todo, han realizado tremendos esfuerzos en la educación y capacitación de los recursos humanos, verdadera ventaja comparativa de la mayoría de esos países.

x) Un Estado que articule la política económica y la política social

Una de las características más notables en la gestión de las principales políticas públicas por parte del Estado venezo-

lano es su absoluta desconexión entre sí. Particularmente resaltante es la falta de coordinación entre la política social y la política económica.

Para abordar debidamente este punto, tal vez convenga comenzar por citar aquí un breve texto donde se exponen los principales rasgos que han caracterizado la política social del Estado venezolano: un detenido examen sobre la materia permitió constatar, a manera de diagnóstico, los siguientes hechos:

- 1) Que difícilmente puede hablarse en Venezuela de la existencia de alguna política social. Esta ha sido concebida la mayoría de las veces como un aditamento de la política económica y ha estado orientada a tratar de solventar problemas que ésta crea o no logra resolver.

Ello la ha hecho errática, y en muchos casos inexistente. En su ausencia se ha producido una amplia variedad de programas, acciones, operativos y proyectos, de manera desarticulada, parcial y discontinua.

- 2) Que, en concordancia con el punto anterior, no existe ningún organismo rector de la política social. Los programas sociales son ejecutados desde muy diversas instituciones del Estado, estando a menudo su dirección en niveles medios y bajos de la organización. Los programas sociales son generalmente asumidos como programas complementarios, de segundo y tercer orden.
- 3) Que el rasgo predominante de los programas de acción social ha sido el populismo, la idea del Estado benefactor, y la acción clientelar. "Programa Social" ha sido en el país un sinónimo de dádiva, regalo y desperdicio. Al gasto social se le aprecia como un gasto corriente, no reproductivo; una especie de carga social.
- 4) Que, por otra parte, los recursos que el Estado ha destinado a lo que se conoce como "gasto social" han

sido considerables, alcanzando cifras hasta del orden del 50% y más del presupuesto nacional durante los últimos años. Por lo tanto, no puede hablarse de un problema de escasez de recursos, sino de ausencia de políticas y de ineficacia del gasto.

- 5) Que existe en los organismos que atienden al sector social una mayor escasez relativa de recursos gerenciales modernos, de tecnología de gestión, de capacidad ejecutiva. Actúa el prejuicio según el cual lo social es incompatible con criterios de administración. Pareciera que, por definición, los programas sociales no se administran de acuerdo con técnicas modernas y eficientes.
- 6) Que frente a todos estos hechos, los indicadores más confiables señalan un deterioro sostenido de las condiciones de vida de amplias capas de la población venezolana. Baste decir que de ésta, cerca de un 40% padece pobreza crítica; esto es, que sus niveles de ingreso no le permiten acceder a la canasta básica de alimentos. 13/

De las condiciones anteriores se desprenden claramente las profundas insuficiencias que presenta la política social por sí misma. Cuando adicionalmente se le juzga desde la perspectiva de sus relaciones con otras políticas y muy especialmente en nuestro caso, con la política económica, su precariedad se hace aún más notable.

¿Cuál es la importancia de la política social para una estrategia económica? Esta pregunta podría ser respondida en un sentido amplio y universal y también en otro de carácter más histórico y específico. En el plano más universal, la política social, en la medida que atiende de manera especí-

13/ Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social (PROPAS), Comisión para la Reforma del Estado.

fica el desarrollo del recurso humano está incidiendo de una manera directa sobre el comportamiento de la actividad económica. La política social definida desde una perspectiva económica, es la política de recursos humanos. Y esta relación, al plantearla en tales términos, expresa la íntima conexión entre política social y política económica.

En un sentido más acotado, temporalmente hablando, la política social ha adquirido una especial significación desde la perspectiva de las nuevas tendencias de la economía mundial.

Estas tendencias, entre otras cosas, están privilegiando de manera notable el papel de las ventajas comparativas basadas en los recursos humanos, en sus capacidades de creación, de adaptación, de incentivos, de aprendizaje. Las tecnologías suaves, el ambiente y el clima de creatividad han pasado a tener un rol protagónico en el desempeño económico.

Esta especie de centramiento en el recurso humano, en su inteligencia y creatividad privilegia la importancia de la política social y muy especialmente la de uno de sus principales componentes: la educación.

No la educación concebida en los términos medievales y rígidos del tránsito por un convento-escuela, como de cierta manera es la idea que ha predominado entre nosotros, sino más bien como un proceso cambiante y modificable de preparación del hombre para enfrentar exitosamente los retos que le impone el entorno.