



Introducción

---

**¿Por qué  
hace falta  
un Acuerdo  
para alcanzar  
el desarrollo?**

Ricardo Villasmil Bond  
Luis Pedro España  
Miguel Ángel Santos  
Marino J. González R.



Al momento de publicar este libro, Venezuela atraviesa por la peor crisis política, económica y social de su historia republicana. Los niveles de conflictividad política se encuentran en el punto más alto de los últimos 50 años y, como consecuencia parcial de ello, el período 1998-2003 muestra una caída acumulada de 25% en el ingreso por habitante, un aumento de casi 40% en los niveles de pobreza y un salto de casi 150 por ciento en el número de homicidios.<sup>1</sup> El *boom* petrolero de los últimos años ha logrado enmascarar esta situación apenas de manera parcial, ya que si bien ha hecho posible estimular tasas espectaculares de crecimiento en el consumo y en las importaciones, no ha tenido mucha incidencia en los niveles de producción, inversión y empleo.

En estas circunstancias se hace difícil recordar que en un pasado no muy distante, Venezuela fue la nación con mejor desempeño económico, político y social de América Latina (ver Gráfico 1 y Tabla 1), logrando avanzar más que ningún otro en la masificación de la educación básica, en la ejecución de programas de salud pública y en la dotación de infraestructura pública y privada. Y, por si fuera poco, a partir de 1936 construyó las bases de un sistema democrático que se convertiría más tarde en ejemplo a seguir en un continente signado por dictaduras militares y por abiertas violaciones a los derechos humanos fundamentales.

## AUGE Y CAÍDA

El avance acumulado durante la primera mitad del siglo XX modificó totalmente la vida del país. A inicios del siglo XX, Venezuela era una de las naciones más pobres y atrasadas de América Latina. El concepto mismo de nación era poco más que un formalismo político en un terri-

<sup>1</sup> La caída en el PIB per cápita es obtenida utilizando cifras del PIB publicadas por el Banco Central de Venezuela y de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Las cifras de pobreza son de Riutort (2004). Las cifras de criminalidad se refieren al número de homicidios por cada cien mil habitantes y son calculadas por el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela a partir de datos oficiales.

torio predominantemente despoblado y con bajos niveles de integración territorial, consecuencia de la escasa penetración de las vías de comunicación y de un medio ambiente favorable a la transmisión de enfermedades tropicales. La economía era fundamentalmente rural, precapitalista y de subsistencia, y una pequeña élite concentraba tanto el poder económico como el político, excluyendo a las grandes mayorías de los más elementales derechos de participación política, económica y social.<sup>2</sup>

En este escenario adverso al desarrollo, la drástica transformación de la sociedad venezolana fue posible gracias al descubrimiento de extraordinarias cantidades de petróleo en el subsuelo. La relativa estabilidad política y las condiciones comerciales ofrecidas por el General Juan Vicente Gómez para la explotación petrolera lograron estimular el interés de las grandes compañías internacionales, lo cual se tradujo en crecientes niveles de producción y, eventualmente, en ingentes recursos fiscales. Los reducidos niveles de integración de la actividad petrolera con el resto de la economía, sin embargo, hicieron difícil su vinculación *productiva* con la sociedad venezolana, razón por la cual esta relación se limitó, desde el principio y de manera casi exclusiva, a la *distribución* de la renta.

La siembra del petróleo, restringida en sus inicios por la necesidad de sustituir el petróleo extraído del yacimiento por un activo equivalente en forma de “chimeneas y campos arados”,<sup>3</sup> se flexibilizó para incluir, entre los destinos válidos del ingreso petrolero, la atención de las necesidades nutricionales, educativas y habitacionales de un pueblo desnutrido y analfabeta sobreviviendo en la más absoluta precariedad. Paralelamente, se promulgaron legislaciones de avanzada en materia laboral que dotaron al trabajador venezolano de derechos y beneficios propios de las sociedades europeas. El país comenzó a disfrutar de las bondades de la modernidad, y la pobreza, condición ancestral del venezolano, comenzó a ceder terreno en favor del crecimiento de una clase media industrial y comercial predominantemente urbana.

Conjuntamente con el resto de América Latina y con las ventajas que le daba su condición de país petrolero, Venezuela disfrutó de niveles de progreso económico y social sin precedentes, pero la ubicua y persistente presencia del subsidio del Estado atestiguaba en torno al carácter artificial y precario del progreso obtenido. En efecto, a finales de los años sesenta, el modelo rentista mostraba ya evidentes señales de agotamiento. El ingreso fiscal petrolero, combustible fundamental

2 — En 1920, casi cien años después de la independencia, el derecho al voto permanecía restringido a aquellos con medios de fortuna y que supiesen leer y escribir. Este último requisito excluía por sí solo al 68% de la población.

3 — Ver “Sembrar el Petróleo”, Editorial del diario Ahora del 14-7-1936 escrito por Arturo Uslar Pietri.

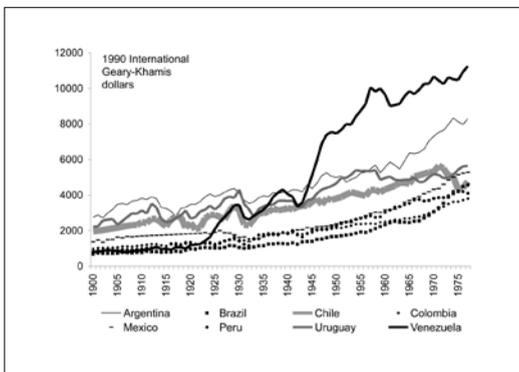


Gráfico 1.  
**Ingreso per cápita en América Latina, 1900-1977**

Fuente: Maddison (2001).

País/año	Alfabetismo (%)		Esperanza de vida al nacer (años)	
	1920	1970	1920	1970
Argentina	68	93	49	67
Brasil	35	68	32	59
Chile	63	88	31	62
Colombia	44	78	32	61
Costa Rica	58	88	37	67
Cuba	64	89	39	70
El Salvador	27	58	28	57
Guatemala	15	45	25	52
Honduras	32	53	29	53
México	35	75	34	61
Nicaragua	39	57	24	54
Paraguay	45	80	33	61
Uruguay	68	93	52	69
Venezuela	32	77	31	65
EUA	94	99	57	71

Tabla 1.  
**Indicadores de desempeño social en América Latina, 1920-1970**

Fuente: Astorga et al (2003).

del modelo de desarrollo, había logrado mantener hasta entonces tasas espectaculares de crecimiento, producto de la acción conjunta de la participación creciente de las exportaciones venezolanas de petróleo en un mercado mundial en franca expansión y de la también creciente participación fiscal de los beneficios derivados de su explotación. Pero para finales de los años sesenta ambas fuentes de crecimiento habían alcanzado su techo.<sup>4</sup>

Por otra parte, el gasto público se mostraba cada vez menos capaz de estimular la actividad económica, el empleo y el bienestar económico en general en una economía poco competitiva internacionalmente que agotaba sus posibilidades de seguir creciendo hacia adentro. A pesar de ello, la insistencia del liderazgo político en mantener lo que Naím y Piñango (1984) denominaron una “ilusión de armonía”, condujo a la decisión de legislar la economía, es decir, de forzar los resultados de-

<sup>4</sup> Para mayores detalles en torno a las ideas contenidas en este párrafo, ver la Introducción al Capítulo Económico de este documento.

seados a través de intervenciones discrecionales en los mecanismos de fijación de precios y salarios, el acceso a las divisas y otras reglas básicas del juego económico.

A partir de 1983, la caída en los precios del crudo, el aumento de las tasas de interés, la reversión de los flujos de capital y las dificultades políticas asociadas a la reducción del gasto obligaron al Estado a recurrir a otras modalidades de financiamiento del gasto público, tales como la devaluación, las demoras en el cumplimiento de obligaciones asociadas a su condición de patrono y la colocación forzada de títulos públicos en el sistema de pensiones del Seguro Social. En otras palabras, el Estado venezolano pasó a depender cada vez más de mecanismos *confiscatorios* para financiar sus gastos, y las consecuencias en términos de desempeño socioeconómico y de pérdida de legitimidad del sistema no se hicieron esperar (ver Gráficos 2 y 3 y Tabla 2).

Así como en su momento el éxito económico fue cosechado por el sistema político en forma de legitimidad, estabilidad democrática y apoyo popular, años más tarde el fracaso económico significó el derrumbe del sistema político encargado de los destinos del país. No es casual entonces que el período comprendido entre 1978 y el 2003 sea escenario del deterioro económico y social ya mencionado y, al mismo tiempo, del desmoronamiento sostenido de los partidos políticos, de la ya maltrecha burocracia pública y de las organizaciones gremiales.

## ASPIRACIONES Y REALIDADES

La discusión anterior nos sirve para afirmar que la crisis política, económica y social que atraviesa nuestro país, lejos de tener un origen coyuntural, responde a frustraciones acumuladas en razón del largo y continuo distanciamiento entre las aspiraciones de las grandes mayorías y las realidades que éstas viven cada día, tanto en materia de disfrute material como en otras dimensiones del bienestar humano, tales como el acceso al conocimiento, a la salud y a la participación política y social.

A nuestro juicio, realinear aspiraciones y realidades emerge entonces como guía u orientación fundamental de cualquier solución estructural a esta crisis, lo cual nos conduce a considerar dos vías de acción no necesariamente excluyentes entre sí: 1. reducir las aspiraciones del venezolano hasta hacerlas compatibles con el verdadero potencial de producción del país; y 2. mejorar las realidades hasta hacerlas compatibles con dicho potencial (ver Figura 1).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Entendiendo, por supuesto, que tanto las aspiraciones y las realidades como el potencial de producción no son variables estáticas sino que, por el contrario, están sujetas a un complejo proceso de cambios en el tiempo.

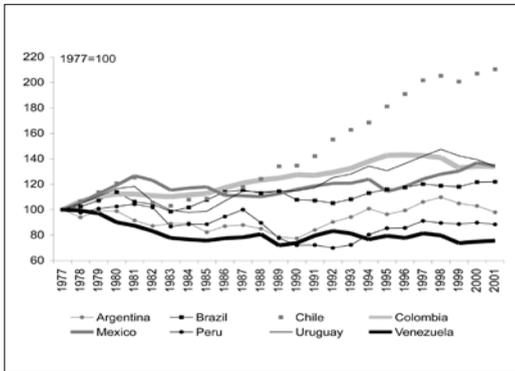


Gráfico 2.  
**PIB per cápita en América Latina.**  
1977-2001 (1977=100).  
Fuente: Maddison (2001).

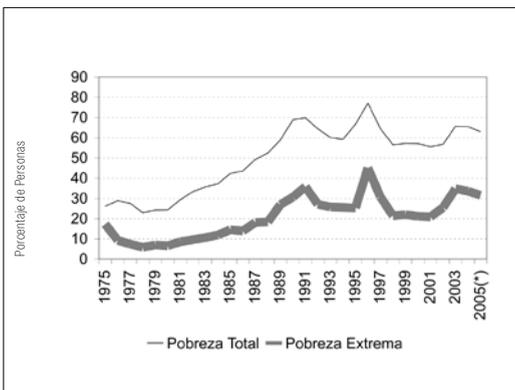


Gráfico 3.  
**Pobreza en Venezuela.**  
1975-2005  
Treinta años de evolución  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza**  
1975-2005

## ASPIRACIONES...

Reducir nuestras aspiraciones se justifica si y sólo si la sociedad supiese que éstas se encuentran por encima de su potencial. Ante esta interrogante, las encuestas de opinión indican que la gran mayoría de los venezolanos piensa que vive en un país inmensamente rico, en donde la corrupción y la mala administración han impedido que, por intermedio de una justa distribución de la riqueza petrolera, ellos también lo sean (Keller, 2006; Navarro, 1993). Asimismo, entienden su situación material como consecuencia de factores distintos a la iniciativa individual, tales como el azar, el destino o el gobierno (UCAB, 2004). Como resultado, la discusión económica se ha concentrado no en cómo se generan nuevas fuentes de riqueza, sino en cómo se distribuye un tesoro ya existente.

La manera en la cual el venezolano interpreta su realidad ha sido comúnmente atribuida a la manera en la cual se ha manejado y distribuido la riqueza petrolera en el país (Uslar Pietri, 1949). Algunos autores, sin embargo, han visto en el venezolano, desde la época colonial al me-

nos, una fuerte propensión a adoptar hábitos de consumo (Toro, 1842) y formas de organización política (Bolívar, 1819) inconsistentes con su realidad.<sup>6</sup> Asimismo, encontramos que encuestas de opinión realizadas en otros países de América Latina tienden a arrojar resultados bastante similares incluso en aquellos carentes de riquezas minerales, lo cual invita a pensar en el petróleo como agravante de un comportamiento preexistente y no como factor causal o primigenio. Los orígenes de esta suerte de vanidad habría entonces que buscarlos en factores anteriores y en cierta medida comunes a la región, tales como la continua exposición a patrones de consumo y a formas de organización política de civilizaciones más avanzadas, a la avidez de fortuna de nuestros antepasados conquistadores, y al éxito que a lo largo de nuestra historia han tenido fórmulas de enriquecimiento personal distintas a la del esfuerzo metódico y constante.

La existencia de expectativas que nunca llegan a satisfacerse puede ser también el resultado de desconocer la presencia de barreras o impedimentos al desarrollo en nuestro país, o de colocar dichos obstáculos en el campo de la fatalidad de ciertos condicionamientos geográficos, raciales o culturales. Nada más lejos de nuestra posición. Aun cuando rezagos históricos o condiciones geográficas limiten la aspiración al desarrollo, ellas son vencibles desde buenas prácticas políticas y económicas. En este sentido, los pueblos del Asia, del sur de Europa y las historias personales de millones de emigrantes que salieron adelante aprovechando las oportunidades de los países desarrollados a los que migraron, demuestran que estas fatalidades no existen.

#### ...Y REALIDADES

La segunda manera de alinear aspiraciones y posibilidades (y a nuestro juicio ésta es la adecuada) es a través de una mejora sustancial en las condiciones de vida del venezolano. En este sentido, algunos interpretan que lo que debemos hacer es adoptar un conjunto de leyes y de políticas públicas que se considere idóneo por su solidez teórica o por haber demostrado sus virtudes en otras naciones. El problema de esta explicación es que, además de presumir que este conjunto es aplicable a cualquier país en cualquier circunstancia, supone que las economías ineficientes ignoran la existencia de mejores políticas o carecen de la voluntad política para implementarlas, ya que no se explicaría de otra manera por qué no las adoptan.

<sup>6</sup> Como evidencias anecdóticas podemos señalar apreciaciones como las siguientes: "El carácter nacional parece huir de todo esfuerzo continuado y de toda obra lenta, por más que ella brinde espléndidos resultados en el porvenir, y queremos realizar las más difíciles conquistas de un solo golpe y como por asalto". (Luis López Méndez, 1890). "...lo que yo consideraría el pecado nacional es el juego. Esta propensión afecta a todas las clases, desde los más altos dignatarios del Estado hasta el peón semidesnudo. Muchos de los obreros llevan dados en los bolsillos, y los he visto, después de cobrar dos o tres meses de sueldo, sentarse en una manta en el suelo y perder la totalidad de sus ingresos. Esta especie de desgracia les afecta bien poco; se levantan riendo, y al día siguiente vuelven al trabajo para ganar más dinero que gastar en la misma forma". (Hackshaw, 1838).

Fuente: Riutort (2004).

Tabla 2.  
**Ranking en el Índice de Gobernabilidad 2004**

(ubicación del país entre 209 países estudiados)

Fuente: Banco Mundial.

	voz y rendición de cuentas	estabilidad política	efectividad del gobierno	calidad de la regulación	estado de derecho	control de la corrupción	promedio simple
Chile	36	48	28	12	30	24	23
Uruguay	44	79	66	79	80	59	67
Trinidad y Tobago	79	106	70	62	92	85	82
Panamá	75	93	90	81	99	92	88
México	90	115	91	66	113	105	94
Brasil	92	117	87	85	111	95	97
El Salvador	97	125	110	65	119	115	105
Rep. Dominicana	95	108	131	119	128	120	118
Nicaragua	107	119	152	110	143	110	123
Argentina	78	126	118	163	148	117	125
Perú	114	151	142	88	142	113	126
Bolivia	110	148	147	95	131	152	133
Honduras	112	152	151	124	137	142	141
Colombia	136	195	103	107	146	98	145
Guatemala	132	160	170	104	169	147	152
Ecuador	123	158	167	151	149	150	153
Paraguay	124	154	184	153	180	178	162
Cuba	203	98	134	196	184	137	175
<b>Venezuela</b>	<b>134</b>	<b>179</b>	<b>176</b>	<b>183</b>	<b>181</b>	<b>174</b>	<b>180</b>
Haití	189	199	208	176	203	201	203

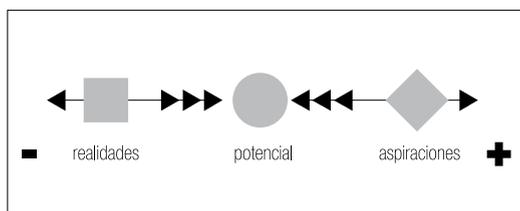


Figura 1.  
**Aspiraciones, realidades  
y potencial de producción**

Mantenida hoy hasta cierto punto por las instituciones financieras internacionales identificadas con el llamado “Consenso de Washington”, esta postura ha sido revisada y criticada por propios y extraños; los primeros con el objetivo de hacerle los ajustes necesarios y seguir adelante, y los segundos con el propósito de desecharla a favor de un nuevo pero desconocido modelo de desarrollo. Tal y como mencionamos anteriormente, la noción de que es posible trasladar instituciones de una sociedad a otra había sido fuertemente criticada por Bolívar (1819) y más tarde por la corriente política positivista (Comte, 1842; Vallenilla, 1919), esta última con base en una interpretación evolucionista de las sociedades.

Más recientemente, y por razones distintas, ha sido criticada por North (1991), quien argumenta que los países no realizan las inversiones que conducen hacia su desarrollo porque las ignoren, sino porque la estructura institucional y organizacional no provee los incentivos adecuados. Asimismo, argumenta que esta estructura no puede cambiar de la noche a la mañana, debido a la resistencia de individuos y organizaciones interesados en mantener el *status quo*. De acuerdo con esta última interpretación, no estamos condenados a tener estructuras institucionales “inapropiadas”, pero la construcción de instituciones eficientes y creíbles toma tiempo y los cambios son necesariamente incrementales y camino-dependientes. Ello no significa que no sea posible lograr mejoras significativas en el desempeño de una sociedad en un lapso relativamente breve, tal y como lo demuestra la experiencia de países como España y Portugal. Indica, eso sí, que las revoluciones nunca son tan revolucionarias como su nombre lo indica.

A nuestro entender y a modo de conclusión, en el caso venezolano la realineación de aspiraciones y realidades pasa necesariamente por el reconocimiento de las posibilidades que nos ofrecen nuestras ventajas. Fundamentalmente, sin embargo, creemos que pasa por reconocer la variedad y magnitud de efectos adversos que en términos de nuestro potencial de desarrollo imponen: 1. las marcadas desigualdades económicas, políticas y sociales que existen en el país; y 2. la presencia de una estructura de incentivos que guía nuestra conducta hacia el oportunismo y la divorcia del esfuerzo constante y metódico, de la productividad y de la orientación a lo público.<sup>7</sup>

7. Es importante enfatizar la relación existente entre la conducta de los agentes y los incentivos a los cuales están sometidos. En este sentido, North (1990, pp. 77-78) señala:

“To be a successful pirate one needs to know a great deal about naval warfare, the trade routes of commercial shipping; the armament, rigging, and crew size of potential victims; and the market for booty.

To be a successful chemical manufacturer in early twentieth century United States required knowledge of chemistry, potential uses of chemicals in different intermediate and final products, markets, and problems of large scale organization.

If the basic institutional framework makes income redistribution (piracy) the preferred economic opportunity, we can expect a very different development of knowledge and skills than a productivity increasing (a twentieth century chemical manufacturer) economic opportunity would entail. The incentives that are built into the institutional framework play the decisive role in shaping the kinds of skills and knowledge that pay off.”

## ORDEN Y PROGRESO

Es evidente, sin embargo, que influir de manera decisiva y positiva sobre las desigualdades económicas, políticas y sociales y sobre nuestra conducta no se logra fácilmente y de un día para otro. Por el contrario, requiere de la aplicación de un conjunto coherente y acertado de políticas públicas y de reglas de juego que no sólo sean *coherentes* con el objetivo que se pretende alcanzar (empleos decentes, inversión, crecimiento, reducción de la pobreza y la desigualdad, seguridad pública, entre otras), sino que, y esto es quizás aun más importante, deben ser entendidas por todos como *vinculantes y duraderas*. La promulgación de la mejor legislación y del mejor programa de políticas públicas contribuirá poco o nada al progreso si se percibe que las leyes no son de obligatorio cumplimiento y que las políticas serán revertidas en poco tiempo.

La anarquía resultante de la ausencia de reglas de juego vinculantes y duraderas ha sido señalada por muchos autores como una de las causas fundamentales de nuestro pobre desempeño económico y social. En efecto, con base en ella justifica el movimiento político positivista venezolano la tesis del “gendarme necesario” o del “césar democrático”. La virtual ausencia de mejoras en la calidad de vida de la población durante regímenes como el de Juan Vicente Gómez, sin embargo, sirven en todo caso para comprobar que ***el orden no es condición suficiente para el progreso***, y que este último no es el único objetivo del grupo gobernante. Controlar y mantener el poder puede ser un objetivo de mayor importancia, razón que puede llevar a este último a crear y mantener políticas e instituciones inconsistentes con el progreso, tales como un elevado gasto en defensa y el otorgamiento de privilegios altamente distorsionantes a ciertos sectores con alto poder económico, social o militar.

Revisando nuestra historia republicana encontramos apenas tres períodos relativamente extensos de orden y progreso: desde 1830 hasta 1848 (durante el llamado “gobierno deliberativo” ejercido bajo la tutela directa o indirecta de José Antonio Páez), desde 1936 hasta 1948 (entre la muerte de Juan Vicente Gómez y el derrocamiento de Rómulo Gallegos) y desde 1958 hasta 1978 (entre el derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez y el final de la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez). Naturalmente, al final de este último período, tanto el orden como el progreso son claramente ficticios e insostenibles. Hecha esta salvedad, encontramos como factor común a estos períodos la presencia de un clima de relativa pluralidad y tolerancia en el ejercicio del gobierno.

La evidencia internacional apunta en la misma dirección. Investigaciones recientes han encontrado una fuerte asociación entre el nivel de

desarrollo de las naciones y su grado de cohesión social, es decir, de la aptitud que demuestran sus habitantes para colaborar entre sí (Ritzen, Easterly y Woolcock, 2000). En el caso de América Latina, la presencia de marcadas desigualdades políticas, económicas y sociales genera no sólo una animosidad hacia los grupos privilegiados sino, más importante quizás, una heterogeneidad de intereses difíciles de conciliar entre sí. En materia de educación inicial y básica o en materia de salud, por ejemplo, los sectores de ingresos más altos no dependen de las redes de provisión pública, y ello tiende a hacerlos ignorantes y poco preocupados por la cobertura y la calidad de estos servicios. Lo mismo sucede en otras áreas de acción pública, tales como la seguridad ciudadana, el sistema de justicia y los servicios penitenciarios.

Bajo esta perspectiva, gobernabilidad y desigualdad no son sino dos caras de la misma moneda. La persistencia en el tiempo de grandes desigualdades en términos de disfrute material y de oportunidades de participación política, económica y social se traduce en grandes frustraciones para los menos privilegiados. Estas frustraciones eventualmente se desbordan generando episodios de conflictividad política y social que afectan a todos los sectores del país, incluso a los sectores más privilegiados que hasta entonces habían podido financiar modos alternos de provisión de bienes públicos y así mantenerse relativamente aislados del deterioro del Estado.

En conclusión, podemos decir que lograr el orden sigue entendiéndose como un tema crucial para el progreso, ***pero ya no a través de la fuerza sino a través del consenso social***, es decir, de la cooperación entre los distintos grupos de la sociedad para identificar y alcanzar un objetivo común. De nuestra capacidad de ponernos de acuerdo para construir y ejecutar de manera sostenida una agenda pública que tenga como prioridad la reducción de la pobreza y la desigualdad, depende, en última instancia, alcanzar esa dupla tan ansiada de orden y progreso.

## UN ACUERDO POLÍTICO Y SOCIAL

La discusión anterior nos conduce a pensar que cualquier intento de incidir de manera positiva, significativa y perdurable sobre la realidad venezolana debe estar precedido por un amplio acuerdo político y social en torno al diagnóstico de la situación del país y a los fundamentos básicos de un proyecto de transformación nacional. En este apartado trataremos de esbozar algunos lineamientos relativos al diseño e implementación de un acuerdo de esta naturaleza.

La lógica fundamental de un acuerdo político y social es que lo que en otras circunstancias se entiende como la sana y natural competencia entre los distintos grupos políticos, en circunstancias de crisis se trans-

forma en impedimento para tomar decisiones difíciles, ello en virtud de que ninguna de las partes quiere cargar con los costos políticos que estas últimas conllevan. En estas circunstancias, un acuerdo amplio puede dotar al gobierno de turno de la legitimidad y de los incentivos necesarios para tomar decisiones que en otras circunstancias evadiría. Es obvio que esta es la primera fase del acuerdo. Para que el acuerdo social se convierta en modo de conducta permanente es necesario que sea producto del convencimiento de que la modernización democrática supone el ejercicio permanente de la capacidad de acordar.

Al revisar la historia de acuerdos políticos y sociales exitosos y concentrar nuestra atención en aquellos que se dieron en circunstancias en algún modo parecidas a la que padece Venezuela actualmente, encontramos que destacan dos casos en particular: *los Pactos de la Moncloa* y *el Pacto de Punto Fijo*. Los Pactos de la Moncloa se firman en España en 1977 y se enmarcan dentro del proceso de transición política que se da a raíz de la muerte del General Francisco Franco. En términos de contenido, agrupan dos pactos o acuerdos políticos. El primero, denominado *Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía*, tiene como propósito fundamental atender la crítica situación que atraviesa la economía española como consecuencia parcial del salto de precios del petróleo, caracterizada por fuertes presiones inflacionarias, altos niveles de endeudamiento público y privado y por elevadas y crecientes tasas de desempleo. Si bien este es, sin duda, el pacto más urgente y fundamental, es acompañado de un segundo, el *Acuerdo Sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política*, el cual versa sobre asuntos relativos a la libertad de expresión, al derecho de reunión y asociación política, a la reforma del Código Penal y a la reorganización de las fuerzas de orden público.

Los Pactos de la Moncloa son el resultado de discusiones a nivel parlamentario y son firmados por los representantes de los partidos políticos y por el Jefe del Gobierno. Teniendo como precedente el fracaso de los ocho paquetes de medidas económicas implementados desde 1973, año del salto de precios del petróleo y momento en el que comienza a hacerse evidente la recesión, es unánime la necesidad de lograr un acuerdo político en torno a medidas que permitan equilibrar las cuentas públicas e impulsar la actividad económica.<sup>8</sup>

Las medidas económicas se clasifican en dos grupos: las de saneamiento a corto plazo y las reformas estructurales. Entre las primeras destacan una política monetaria que frene la expansión de la masa monetaria, una política presupuestaria que reduzca el déficit públi-

<sup>8</sup> Enrique Fuentes Quintana, redactor del documento base, describe la situación utilizando una declaración de un político republicano de 1932: «O los demócratas acaban con la crisis económica española o la crisis acaba con la democracia».

co, la devaluación de la peseta y la obligación de incrementar los salarios con base a la inflación prevista y no a la pasada, hecho que se traduce en una reducción salarial real para los trabajadores españoles durante ese año. Para atacar el desempleo se presentan una serie de normas que permiten la contratación temporal, sobre todo de jóvenes que no han accedido nunca a un puesto de trabajo. Las reformas principales a estudiar son en el área tributaria con el objetivo de atacar la evasión, en el área financiera con el fin de ejercer un control real sobre la liquidez y garantizar la solvencia del sistema financiero, y en el área laboral con el propósito de flexibilizar el mercado de trabajo.

El *Pacto de Punto Fijo*, por su parte, nace de un liderazgo político convencido de que la supervivencia de la naciente democracia depende de la acción madura y concertada de los factores interesados en su supervivencia. En función de este objetivo, el documento elaborado y firmado por los representantes de los partidos Acción Democrática, COPEI y URD establece tres compromisos fundamentales: 1. Respetar y defender el resultado electoral; 2. Conformar un gobierno de unidad nacional; y 3. Gobernar en torno a un programa mínimo común. El Pacto se firma el 31 de octubre de 1958 y el 6 de diciembre de ese mismo año se hace lo propio con su anexo, la *Declaración de Principios y el Programa Mínimo Común*. Entre otras cosas, este último “la elaboración de una Constitución democrática”, asigna al Estado “un papel preponderante en el fomento de la riqueza nacional”, ordena “una revisión de las relaciones entre el Estado y las empresas [operadoras] con el objeto de obtener un mayor y más efectivo control sobre todas las actividades de la industria” y la realización de los estudios necesarios para la creación de una Empresa Nacional de Petróleos con el fin de que “Venezuela comience a trabajar directamente su petróleo”.

En razón del cumplimiento de sus objetivos fundamentales, tanto los de la Moncloa como el de Punto Fijo son considerados en la literatura especializada como acuerdos políticos exitosos. El gobierno actual, sin embargo, ha reinterpretado el Pacto de Punto Fijo al punto de entenderlo como el instrumento responsable de la crisis económica, social e institucional que atraviesa hoy nuestro país. Ciertamente, el Pacto de Punto Fijo no logró renovar su contenido para adaptarse a un contexto cambiante y como consecuencia de ello un sistema político exitoso degeneró en desacierto, ineficiencia y corrupción, pero esto a nuestro juicio no justifica en modo alguno la aceptación de una versión maniquea empeñada en satanizarla y en negarle el mérito de haber contribuido a frenar la amenaza del autoritarismo y del militarismo y a garantizar la alternabilidad democrática.

Las circunstancias en las cuales se firman los pactos arriba mencionados comparten con las que actualmente atraviesa nuestro país la fragi-

lidad del sistema político. A diferencia de las primeras, sin embargo, las circunstancias actuales del país están caracterizadas por:

1. No presentar síntomas de emergencia sino, por el contrario, un leve aunque altamente vulnerable *boom* económico;
2. Visiones altamente divergentes en el sistema político en aspectos de fondo tales como el diagnóstico de la situación actual que atraviesa el país, la interpretación de las aspiraciones de los venezolanos y las bondades del sistema liberal (separación efectiva de poderes, derechos políticos, civiles y económicos fundamentales);
3. Un gobierno que no parece ver en la situación actual nada que justifique la búsqueda de amplios consensos políticos. Por el contrario, parece guiado por la intención de imponer su punto de vista a los sectores políticos y sociales que le adversan; y
4. La escasa representatividad de quienes lideran la oposición al gobierno.

Estas cuatro características condicionan, a nuestro juicio, la naturaleza del acuerdo en términos tanto de contenido como de implementación. En términos de contenido, las tres primeras obligan a comenzar la discusión por aspectos fundamentales sobre los cuales el consenso dio por sobreentendido en los Pactos arriba mencionados. En nuestro caso, y en virtud de la ausencia de estos consensos básicos, iniciar la discusión en lo relativo a las acciones de política que deben seguirse en las distintas áreas de acción pública aparece como una receta para el disenso.

Siguiendo esta lógica, proponemos las siguientes afirmaciones como las bases fundamentales de un acuerdo programático para luego pasar, en los capítulos subsiguientes, a esbozar propuestas de política en las distintas áreas de acción pública consistentes con estas bases.

#### **I. Las aspiraciones del venezolano:**

Vivir en un clima de paz, estabilidad, respeto, inclusión, tolerancia, equidad y seguridad personal, siempre en pleno ejercicio de las más elementales libertades políticas, económicas y civiles.

Estar en capacidad para garantizarse, preferiblemente a través del esfuerzo individual, niveles satisfactorios de bienestar económico y social y poseer perspectivas firmes de progreso en ambas dimensiones.

#### **II. La realidad que vive el venezolano:**

Una realidad ya estructural:

El evidente y sostenido deterioro de sus condiciones de vida y de sus oportunidades de inserción y progreso económico y social.

Este deterioro se expresa de manera particular en las redes de provisión de bienes y servicios públicos, tales como educación, salud, saneamiento, infraestructura pública, transporte y seguridad personal, lo cual contribuye a perpetuar la desigualdad y la pobreza.

Una realidad más coyuntural:

La existencia de un boom económico temporal y superficial.

Un ambiente de alta conflictividad política y social.

### III. Objetivos e instrumentos de política

#### Primer nivel: objetivos

- Impulsar un proceso de crecimiento económico elevado y sostenible.
- Erradicar la pobreza.
- Reducir de manera gradual pero sostenida la desigualdad.
- Fortalecer el estado de derecho.

#### Segundo nivel: fundamentos ideológicos

- La adecuada combinación entre los mecanismos de protección implementados por el estado y la asignación de recursos a través de un mercado eficiente; ; aceptando y apoyando la libre empresa en razón de su demostrada capacidad para impulsar mejoras en el bienestar de la población.
- La solidaridad como política: las múltiples consecuencias que genera la existencia de altos niveles de pobreza y desigualdad exigen una política audaz pero a la vez sensata del Estado dirigida a erradicar la primera y a reducir la segunda de manera gradual pero significativa.

#### Tercer nivel: instrumentos intermedios

- Estimular la inversión socialmente productiva (pública y privada).

Asegurar que los incentivos apunten a que las decisiones óptimas desde el punto de vista individual coincidan con las decisiones óptimas desde el punto de vista social.

Estimular una visión de largo plazo por parte de los actores políticos:  
Fortalecer los partidos políticos y las instituciones electorales.

Estimular una visión de largo plazo por parte de los actores económicos:  
Procurar niveles crecientes de estabilidad política, seguridad jurídica y solidez macroeconómica.

En razón de los altos índices de desempleo y subempleo, privilegiar actividades generadoras de empleos productivos.

- Elevar el capital humano y social del país.

En el área educativa, privilegiar la atención en los niveles de educación inicial y media.

En el área de la salud, privilegiar la atención en la prevención y tratamiento precoz.

- Implementar políticas dirigidas a hacer más progresiva la intervención del Estado, es decir, que los beneficios netos de su actuación recaigan de manera preferente y predominante sobre los sectores de menores recursos y sobre los más vulnerables.

La *implementación* de un acuerdo incluyente implica que el mismo no puede concebirse como un consenso entre un puñado de élites políticas, tal y como lo fueron los Pactos arriba mencionados (Moncloa y Punto Fijo). En condiciones de escasa representatividad, el acuerdo debe buscar la participación de sectores sociales más amplios, tales como gremios, sindicatos, asociaciones comunitarias y otros grupos de base. En este sentido, la experiencia de República Dominicana con los distintos acuerdos políticos alcanzados bajo la mediación de Monseñor Agripino Núñez Collado es digna de estudio.<sup>9</sup> Las experiencias en materia de acuerdos de países como El Salvador y Chile deben ser también estudiadas, si bien teniendo en cuenta en todo momento la necesidad de adoptar un enfoque clínico: cada caso tiene sus particularidades y, por tanto, el tratamiento no puede ser único. Como decía Simón Rodríguez: o inventamos o erramos.

<sup>9</sup> Entre los acuerdos más importantes en los que Monseñor Núñez ha sido mediador se encuentran: el Diálogo Tripartito (1988), el Pacto de Solidaridad Económica (1990), el Acuerdo entre Gobierno, Sectores Laborales y Organizaciones Comunitarias (1990), la Concertación para la reforma social y la disminución de la pobreza (1994) y el Pacto por la Democracia (1994).

## ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La motivación fundamental detrás de esta propuesta programática es la fascinante y esperanzadora posibilidad de que a través de la aplicación sostenida de un conjunto coherente y acertado de políticas públicas, Venezuela pueda superar el terrible flagelo de la pobreza y avanzar hacia el desarrollo. Nuestra máxima aspiración es que ésta sea analizada, criticada, debatida y modificada en un proceso abierto e incluso de discusión hasta alcanzar un consenso político y social que permita su implementación sostenida en el tiempo.

El trabajo está organizado en tres partes, que a su vez contienen un total de 16 capítulos. La primera parte, denominada “Las políticas públicas en lo social” abarca los cuatro primeros capítulos. En ellos se resume la propuesta de política social en general y por sectores. En la segunda parte se presentan los distintos capítulos que contienen la propuesta socio-económica y productiva necesaria para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo. Finalmente, en la tercera y última parte se presenta el conjunto de reformas institucionales necesarias para llevar adelante las políticas sociales y económicas explicadas en las partes uno y dos.

Lógicamente con estas partes y capítulos no pretendemos abordar la totalidad de los componentes que debe contener un plan de políticas públicas para Venezuela. Muchos temas han quedado por fuera. Unos por falta de tiempo para desarrollarse, otros por problemas de información e incluso falta de consenso entre los distintos sectores. De esta forma, problemas como la seguridad personal, la política internacional, el problema agrario, el sistema financiero, el análisis pormenorizado de los sectores económicos y el diseño de propuestas económicas sectoriales dirigidas a crecer y producir fuentes de empleo, el tema de la ciencia y la tecnología, la educación superior, la educación para el trabajo son, entre muchísimos otros temas, grandes ausentes de esta publicación, lo cual no hace sino reconocer que estamos en presencia de un trabajo inconcluso y que requiere de constantes actualizaciones.

## Referencias bibliográficas

- Astorga, P., A. Bergés y V. Fitzgerald (2003).  
*The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century*. Working Paper N° 103. QEH Working Paper Series.
- Bolívar, Simón (1819).  
*Discurso de Angostura*.
- Comte, Auguste (1854).  
System of Positive Policy. En Gertrude Lenzer (Ed.), *Auguste Comte and Positivism*. Harper Torchbooks.
- Diamond, Jared (1997).  
*Guns, Germs and Steel*. W.W. Norton & Co.
- Engerman, Kenneth y L. Sokoloff (2002).  
*Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies*. NBER Working Paper N° 9259. Cambridge, MA.
- Fukuyama, Francis (1995).  
*Trust: The Social Virtues and the Creations of Prosperity*. Free Press Paperbacks.
- Hackshaw, John (1838).  
*Reminiscences of South America: from two and a half years' residence in Venezuela*. Londres; traducido al español por Jaime Tello y editado en Caracas, 1975, por la Presidencia de la República. Colección Viajeros y Legionarios (citado por Manuel Pérez Vila en: *Política y Economía en Venezuela: 1810-1991* (1992). Caracas: Fundación John Boulton, p. 64)
- Keller, Alfredo (2006).  
*Escenarios político-electorales*.
- Landes, David (1998).  
*The Wealth and Poverty of Nations*, W.W. Norton & Co.
- López Méndez, Luis (1890).  
*Mosaico de Política y Literatura*. Bruselas: Alfredo Vromant y Cia. (citado por Ramón Díaz Sánchez en: *Venezuela Independiente: Evolución Política Social 1810-1960* (1993). Caracas: Grijalbo, S.A., p. 285).
- Montesquieu (1750).  
*The Spirit of the Laws*.
- Naím, M. y R. Piñango (Eds.) (1984).  
*El Caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía*. Caracas: Ediciones IESA, Caracas.
- Navarro, Juan C. (1995).  
"En Busca del Pacto Perdido: La Fallida Búsqueda del Consenso en la Venezuela de los 80 y los 90", in Serbin et al, eds., *Venezuela: la democracia bajo presión*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas,
- North, Douglass (1990).  
*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Riutort, Matías (2004).  
*Estadísticas de la Pobreza en Venezuela*.
- Ritzen, J., W. Easterly y M. Woolcock (2000).  
*On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth*. World Bank.
- Sachs, Jeffrey (2001).  
*Tropical Underdevelopment*. NBER Working Paper N° 8119. Cambridge, MA.
- Tocqueville, Alexis de (1830).  
*Democracy in America*. University of Chicago Press. Toro, Fermin (1842). *Ideas y Necesidades*. El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX. Caracas: Ediciones del Congreso de la República.
- UCAB (2004).  
*Detrás de la Pobreza* Usilar Pietri, Arturo (1947). *De una a otra Venezuela*. Caracas: Monte Ávila Editores, 8va edición, 1996.
- Vallenilla Lanz, Laureano (1919).  
*Cesarismo democrático*, Caracas: Monte Ávila Editores, 2da edición.
- Weber, Max (1905).  
*La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Alianza Editorial.