



Conclusiones

---

**Un acuerdo  
por la democracia  
y el bienestar  
de Venezuela**

Luis Pedro España y  
Marino J. González R.



## UN ACUERDO POR LA DEMOCRACIA

Gobernar en democracia, permitir que los planes y proyectos se construyan en el largo plazo contando con actores políticos distintos y permitiendo la alternatividad en el poder, requiere de acuerdos amplios e inclusivos que se fundamenten en una visión compartida del futuro del país. Esta ha sido la experiencia de España y Chile, por mencionar dos ejemplos exitosos que nos resultan también los más familiares y más próximos. Estos países, a pesar de haber vivido tortuosas experiencias de recesión, violencia y autoritarismo, lograron recomponer la cohesión social perdida y avanzar hacia el desarrollo.

De ambos, el caso español es particularmente emblemático: se inició precisamente con un amplio acuerdo nacional que facilitó la transición e hizo posible su transformación en una de las sociedades más dinámicas e innovadoras de Europa Occidental.

En el caso de Chile, el acuerdo se produce con el objetivo de enfrentar la dictadura presentando una alternativa democrática. Derrotado Pinochet en el plebiscito, se articuló una alianza de partidos que ha gobernado Chile por 16 años, una de las etapas de mayor bienestar y estabilidad en la historia del país austral.

Otros casos recientes, como Perú y Ucrania, también ofrecen lecciones significativas. En el primer caso, la confluencia de los sectores democráticos opuestos al gobierno de Fujimori se tradujo en la organización político-electoral que coordinó las salidas institucionales amparadas en un clima de movilización pública. El caso de Ucrania demuestra cómo con un liderazgo movilizador, definido, dispuesto, se pueden enfrentar con éxito los canales sofisticados y muchas veces intolerables del autoritarismo.

Todas estas experiencias tienen un denominador común: el enfrentamiento de las crisis y sus expresiones políticas autoritarias requiere de una alianza inteligente, sostenida y sistemática de los sectores democráticos. No hay cabida al sectarismo en esta lucha. También es ingenuo

asumir que la sustitución de este tipo de regímenes es posible con canales de participación dominados por un Poder Ejecutivo excluyente. ¿Es posible el milagro de un acuerdo nacional para la democracia y el desarrollo social para Venezuela? Esa es una respuesta que no sólo nosotros, acaso nadie, puede precisar. Lo que sí estamos en capacidad de afirmar es que en un acuerdo de esa naturaleza se encuentra nuestra verdadera posibilidad de abandonar la lógica de la exclusión, el autoritarismo, y la insatisfacción que nos aqueja desde hace más de 25 años.

El Acuerdo por la Democracia supone establecer una estrategia general que tiene dos momentos críticos. En primer lugar, todos los actores políticos y sociales deben convenir en que la democracia se construye con procedimientos participativos y pacíficos y no por medio de salidas de fuerza. Se combate al autoritarismo con la convicción de que el ejercicio del voto es el medio de expresión de la voluntad popular. Este primer requisito debe ser de obligatorio cumplimiento para todos los actores. La conformación de este clima de diálogo y acuerdo es esencial para disminuir las tendencias excluyentes, aquellas que pueden beneficiarse de la ausencia de mecanismos democráticos.

La segunda etapa del Acuerdo por la Democracia supone reconocer que todos estos liderazgos deben tener la voluntad para construir consensos. Los acuerdos, por más modestos que sean, son lecciones para el resto de los actores que se resisten a pactar con “los otros”. La madurez, inteligencia, apertura y humildad de estos liderazgos, será probablemente la medida del porvenir de los venezolanos en los próximos tiempos.

Los acuerdos se construyen. En un país como Venezuela, donde la importancia económica y la autonomía del gobierno son tan amplias, existe una evidente resistencia de parte del Estado a pactar y acordar con su sociedad. En esa particular circunstancia, deberá ser entonces la propia sociedad quien tendrá que empezar a alcanzar acuerdos sin contar, en principio, con la participación del Estado. Partidos políticos, asociaciones de interés de todo tipo, organizaciones laborales y empresariales, líderes locales, universidades y centros de estudios, grupos de ciudadanos organizados en Asambleas y Juntas de Vecinos, así como el conjunto de organizaciones populares que han nacido para hacerse de la atención del Estado, tienen que irse articulando en la medida en que descubran que el Estado petrolero, una vez más, no puede ni debe cargar con lo que es nuestra propia responsabilidad.

## **UN ACUERDO POR EL BIENESTAR**

La democracia venezolana no solamente se entiende como un régimen de libertades, sino que fundamentalmente debe ser un sistema político que permita el desarrollo social y económico. Por esa razón, cuando en

las encuestas de opinión se le pregunta a los venezolanos si prefieren una democracia o una dictadura, todavía la gran mayoría se inclina por la primera, en la cual no sólo está presente su componente político, sino que en ella está implícita la idea de progreso material.

Esa doble acepción del término “democracia” que manejan los venezolanos somete a nuestro sistema político a la presión de una gran exigencia. Porque, si entendemos a la democracia como “un estado final”, como un concepto estático, entonces “nuestra democracia concreta”, en contraste con su imagen idealizada, provocará una permanente insatisfacción. Esa insatisfacción ha provocado fisuras progresivas que comenzaron a notarse tras más de 25 años de empobrecimiento masivo, cuando los ciudadanos le fueron cada vez más desleales al sistema democrático, hasta el punto de que una parte importante del país toleró el surgimiento de un populismo autoritario y militarista.

La democracia no puede entenderse como un punto de llegada, sino como un proceso que supone entender que hay sistemas políticos más democráticos o menos democráticos, pero no hay un punto final de democracia. Lo que sí hay es un punto de partida, unas condiciones mínimas a partir de las cuales puede decirse que se vive en democracia. Entre nosotros, entre los venezolanos, ese punto mínimo no está representado solamente por un proyecto de liberación, de sucesión de los puestos de autoridad en base a las elecciones limpias y justas, de la instauración del estado de derecho. No es sólo eso a lo que aspiran los venezolanos cuando piensan en el concepto de “democracia” en la actualidad. Nuestro pueblo entiende que en su democracia, no en la de los libros o en la de los filósofos, debe ser posible el desarrollo y el progreso social. Por esta razón, un acuerdo para la democracia es inviable sino no va endosada la idea de un acuerdo para el bienestar.

En el marco del proyecto democrático que compró el pueblo a través de sus organizaciones de representación de intereses, ese desarrollo social lo debía garantizar el Estado. Pero el Estado democrático, como proveedor de servicios sociales, como realizador y cristizador del capital social en Venezuela, también tuvo y tiene sus problemas. Al asumir la garantía del desarrollo social, el Estado se convirtió en el monopolizador de los servicios sociales. Incluso hasta hoy, los servicios de educación (en su mayoría), salud, seguridad y protección social, entre otros, se prestan a través de la función monopólica del Estado. En razón a estos argumentos es que se puede afirmar, sin lugar a dudas, que si algún sector está cerrado, si algún sector de la sociedad venezolana necesita apertura, ese es precisamente el sector social.

¿Cuándo y por qué comenzó el deterioro social y económico en Venezuela? ¿Por qué la democracia dejó de responder a su promesa de desarrollo social como lo había logrado en los primeros 20 años de su instauración?

Si bien es difícil establecer cuándo empezó ese fenómeno en la conciencia de los venezolanos, sí se puede ubicar su gestación en el agotamiento de las estrategias de desarrollo que funcionaron hasta finales de la década de los sesenta. Venezuela y Brasil fueron los países en donde las estrategias de *crecimiento hacia adentro*, por la vía del modelo de sustitución de importaciones, generaron crecimiento más alto y sostenido por más tiempo. Recogidos esos frutos, agotado ese proceso, no había ya más espacio para seguir creciendo. Se acabó la capacidad de absorción de capital bajo la premisa de satisfacción del mercado interno, y con ella se desgastaron de forma acelerada nuestras estrategias de desarrollo. La continuidad del crecimiento dependía de que diésemos el salto cualitativo y cuantitativo de *crecer hacia fuera*.

Tal vez el principal problema que ha tenido Venezuela para diversificar su economía no petrolera ha sido su capacidad nula para estimular de forma consistente el desarrollo de un sector industrial exportador no petrolero. Por esta razón, no hemos podido superar nuestra fuerte dependencia del petróleo en términos de generación de divisas y de composición del ingreso público.

A este hecho elemental habría que agregarle que tampoco hemos sido particularmente diligentes en desarrollar el negocio petrolero, que hoy en día exhibe una capacidad de producción similar a la que tenía en la década de los setenta. Partiendo de la misma producción, 30 años después, el efecto precio, por más favorable que sea, no ha sido capaz de compensar el crecimiento poblacional de Venezuela. Después de todo, ahora somos tres veces más que en aquel entonces.

Agotada así también la fuente de remuneración de factores, se deterioraron tanto las condiciones particulares que habían existido para la inversión como las propias condiciones laborales, lo que trajo consigo el incremento exponencial de la pobreza.

Una muestra de lo que se ha dicho aquí es lo ocurrido entre los años 1980 y 2003, cuando se incorporaron al mercado laboral siete millones y medio de trabajadores, de los cuales sólo un poco más de un millón setecientos mil logró conseguir un empleo en el sector formal de la economía. ¿Qué ha pasado con el resto? ¿A dónde fueron los más de cinco millones y medio de venezolanos que no consiguieron empleo formal? Se repartieron entre la informalidad y el desempleo. Copado el sector informal, en un país donde el sector formal no crece, ese tránsito se convirtió en una autopista hacia la pobreza. El incremento de la informalidad, que en la actualidad se aproxima ya al 55% de la fuerza de trabajo, es casi proporcional al aumento de la pobreza. En Venezuela ser informal es igual a ser pobre. Eso se debe a que los niveles de productividad son muy bajos en el sector informal. La falta de acceso a la tecnología, al capital y las escasas oportunidades para el desarrollo del

capital humano, hace que el sector informal venezolano sea muy improductivo hoy, con escasas perspectivas de dejar de serlo.

El sector informal está mal remunerado y la única forma de aumentar los salarios en ese sector es por la vía del incremento de las horas trabajadas y la cantidad de personas del grupo familiar empleadas en el sector informal. Por eso, si en alguna parte del mercado opera el *capitalismo salvaje* es allí, en el sector informal, incapaz de incrementar su productividad sin acudir a la explotación intensiva de sus participantes.

El aumento de la informalidad y el desempleo, el deterioro de las condiciones laborales, el cese de la inversión productiva y, consecuentemente, el deterioro de los servicios sociales, hicieron que la pobreza total aumentara en los últimos 25 años de 23% a 56% y de 6% a 20% la pobreza considerada como crítica o extrema.

Esa dinámica de estancamiento económico, que en toda la década de los noventa se evidenció con toda su crudeza, propiamente comenzó a ocurrir en Venezuela desde 1979. Desde entonces, es precisamente el hecho de que no ocurre nada en el fondo, en el terreno de la inversión y de los arreglos institucionales, en el empleo, y en la producción, que la superficie de la economía venezolana se ha vuelto tan inestable. La tasa de crecimiento promedio anual que exhibe nuestra economía en los últimos 26 años (1980-2005: 1,60% en total, -0,77% por habitante), guarda un parecido extraordinario con la que registran los últimos diez años (1996-2005: 1,49% en total, -0,44% por habitante) e inclusive con las de los primeros siete años de la presente administración (1999-2005: 1,24% en total, -0,65% por habitante).

No hay política social capaz de compensar semejante deterioro en el ingreso por habitante sostenido a lo largo de 26 años. Si Venezuela no vuelve a crecer económicamente, si no se crean las condiciones para el despeje económico, no hay milagro educativo, ni milagro de salud, ni de seguridad social que sea capaz de devolverle el bienestar material a los venezolanos.

Evidentemente, la política económica no lo es todo. La realidad no opera de forma tan simple como lo expresa la frase: “la mejor política social es el crecimiento económico”. Por el contrario, la política educativa, la política de salud, la política de protección social y la de seguridad social en general, son fundamentales e indispensables para hacer que el crecimiento económico sea sostenido, para alcanzar las metas de desarrollo humano a las que la población aspira. El crecimiento, el reto de la diversificación de las exportaciones, sólo se puede conseguir con el concurso de los trabajadores venezolanos. Es por eso que no es suficiente el crecimiento. No se puede crecer de forma sostenida si más de la mitad del país tiene problemas para satisfacer sus necesidades más

básicas, si no cuenta con acceso a la formación, al conocimiento, al desarrollo de destrezas, a estímulos productivos que lo hagan cambiar de estrategias, de la mera supervivencia, a patrones de comportamiento productivo, de ahorro, de previsión social, de inversión y, finalmente, de apostar por el desarrollo y la modernidad tal y como lo hizo en el pasado.

La pobreza, alguna vez consecuencia de la ausencia de crecimiento económico, se ha convertido ahora también en la principal causa de este último. Esta “venida a pique” del país se advirtió en su momento. Algunos venezolanos -Juan Pablo Pérez Alfonso, por mencionar a uno de los más destacados- ya señalaban, desde finales de los años setenta, que el modelo de crecimiento se estaba agotando. Se debía comenzar a aplicar estrategias de políticas públicas que incrementaran el nivel de competitividad de la sociedad venezolana para empezar a conquistar mercados y comenzar a crecer hacia fuera, si de lo que se trataba era de seguir avanzando en la modernización del país, como aspiraban todos los venezolanos.

¿Por qué eso no ocurrió? ¿Por qué las políticas públicas, sociales y económicas no se adaptaron a los cambios que ya se observaban desde inicios de los años setenta?

Si las respuestas las damos desde el punto de vista político, desde la perspectiva de los hacedores de política y los responsables de tomar decisiones, entonces la responsabilidad por lo no hecho puede y debe endosársele al sectarismo político. Lo que no nos permitió cambiar de modelo de crecimiento ni permitió que las políticas públicas de la democracia política y social de Venezuela evolucionaran, es decir, lo que finalmente enterró esa garantía de desarrollo social que pretendió ofrecer la democracia venezolana, fue el cierre político que operó en nuestro sistema. Cada vez que aparecía una voz crítica que advirtiera sobre el problema de inviabilidad en el que se encontraba el país, voces que alertaran sobre la necesidad de cambiar nuestra política económica, el monopolio de la política social por parte del Estado, la inconveniencia de las ideas superadas por las cuales operaban estas políticas, cualquiera fuera el señalamiento, éstas se dejaban a un lado si no provenían de los exclusivos, impermeables y privilegiados espacios de decisión política y económica.

La disidencia fue algo no tolerado en la sociedad venezolana y su democracia. El pánico al desacuerdo en la sociedad hizo que la disidencia se lanzara a la oposición desleal, cuando no directamente a la conspiración contra la privilegiada posición de poder detenida por los jefes de los partidos políticos y los grupos económicos perceptores de renta petrolera. Para estos últimos, a su vez, cualquier cambio, cualquier exigencia productiva, representaba un evidente atentado contra sus intereses, contra su posición establecida. Este mecanismo acompa-



ñó y provocó la inacción política, encontrando su máxima expresión en la ausencia de iniciativas que caracterizó a la dirigencia del país, precisamente en el momento en que el país se venía a pique en los terribles años ochenta.

El sectarismo político, no sus críticos, fue el responsable de la destrucción de los partidos políticos. Ese mismo sectarismo impidió al país adoptar políticas económicas y sociales que dieran respuesta a los cambios que se habían hecho evidentes desde finales de los años ochenta.

Así como el sectarismo político impidió la evolución de nuestro modelo de crecimiento, la *dictadura de los sabios* tampoco fue suficiente para lograr con éxito la adaptación de nuestro modelo de desarrollo. Una lección importante que nos quedó al poner en manos de los técnicos nuestro salto “de crecer hacia adentro, para crecer hacia fuera” a principios de los años noventa, fue que por más que estos últimos prescriban y ejecuten lo que debe hacerse en materia de políticas públicas, fracasarán si no cuentan con el consenso y apoyo necesario para empujarlos y mantenerlos en el tiempo sin que nadie se rebelé contra ellos.

En una palabra: no se puede perder de vista que a esas políticas de transformación y cambios hay que hacerlas viables. Basar una política económica y social sobre el rompimiento de los consensos nacionales, es no haber aprendido la lección que ya hoy sabemos. Para desarrollar a los países no se necesitan políticas públicas perfectas, desde el punto de vista técnico, no se necesita que las políticas sociales o económicas estén absolutamente alineadas o cuenten con el aval de la academia. Lo que se necesita es una política que, siendo razonable desde el punto de vista técnico, también cuente con el consenso de los factores clave de la sociedad. Si tiene consenso, pues entonces la política pública es viable; si no tiene consenso, aún siendo razonables, no son viables.

Si algo está claro desde entonces, y más ahora, es que para no cometer los mismos errores, en el caso de que haya cambios políticos en el futuro de este país, debemos recordar que las democracias funcionan y logran avances importantes si hay acuerdos sociales que respalden y den continuidad a las políticas públicas técnicamente razonables. La historia nos recuerda que acuerdos de la naturaleza, de la magnitud y de la fortaleza como los que ocurrieron en Venezuela en 1936, con el Programa de Febrero de López Contreras o en 1958 con el injustamente vilipendiado Pacto de Punto Fijo, estuvieron soportados en la búsqueda, el hallazgo y el mantenimiento de un consenso político.

Venezuela vive una coyuntura excepcional. Como hemos dicho, el nuevo consenso social requerido para alcanzar el desarrollo necesita que la idea de bienestar sea creíble; por ello, el nuevo consenso debe colocar a lo social en el centro de las políticas públicas.

Hasta ahora la propuesta de políticas públicas para superar los fracasos del pasado parece descansar en la convicción de que se tiene la sensibilidad y la voluntad de transformación social. A esa voluntad y esa sensibilidad el gobierno actual lo llama “el proceso” o “la revolución”. Pero la voluntad o las intenciones no son suficientes para crear las oportunidades sociales que los hogares venezolanos requieren. Las políticas públicas necesitan recursos, ejecución, continuidad, evaluaciones, seguimiento, monitoreo y capacidad de reinventarse, de corregirse; todos, acaso con la excepción de los recursos, ausentes con flaqueza dentro del esquema actual.

Lo que aparentemente tenemos con esta administración es una “inmensa” sensibilidad, que va asociada a una “inmensa” improvisación, que ha producido una “inmensa” catástrofe en términos de la destrucción de la institucionalidad del Estado para prestar servicios sociales, producir reglas económicas para el buen ejercicio de la actividad productiva y procurar la justicia y la paz en un ambiente de libertades. Por lo anterior, lo que vale la pena, entonces, es pensar en el futuro y en razón de ello habría que señalar dos cosas.

Tenemos una inmensa tarea que hacer para cubrir los déficits de atención social que ha producido la democracia venezolana en los últimos 26 años. Ese déficit ha sido cuantificado, ubicado geográficamente, y en los distintos trabajos que aquí se han presentado se han adelantado propuestas que, a nuestro mejor saber y entender, ayudarán a corregirlos de forma sostenida.

Esos déficits tienen que ver, por ejemplo, con que la mitad de nuestros niños no asisten a la educación preescolar, con que cerca de la mitad de nuestros niños no tienen partida de nacimiento, con que dos tercios de nuestros jóvenes están fuera de las escuelas, tiene que ver con que casi 200.000 niños menores de 12 años no asisten a la educación básica, con 400.000 indígenas que no estamos atendiendo, una cifra indeterminada de analfabetos y al menos unos 1,5 millones de discapacitados que no tienen propuesta de política social.

Detrás de esos números están los rostros de las víctimas de la pobreza de los últimos 26 años. A ellos hay que atenderlos para que puedan tener alguna oportunidad en un futuro. Pero conjuntamente, y en segundo lugar, cuando hagamos esto, tenemos que ir tapando los boquetes que producen esa población *objetivo* o que producen ese inmenso déficit social.

Para ello tenemos que reformar el sistema de educación preescolar, para ampliar la cobertura y hacer que efectivamente esos niños que ingresen a primer grado tengan posibilidad de éxito escolar, tenemos que hacer que la escuela venezolana no sea un reproductor social de la pobreza como de hecho está ocurriendo en el presente, bien sea por la vía

de exclusión o por la vía de la pobre calidad del servicio. Es indispensable la reforma de la educación media, hacer de ella una verdadera formadora para el trabajo, una escuela para los jóvenes, sus inquietudes, sus deseos de participar en la sociedad de una manera productiva y creativa y no sólo pretendiendo un título desde el cual hacerse con un sueldo que difícilmente guarda relación productiva.

Tenemos que hacer que el sistema de salud venezolano trascienda el ambulatorio y los hospitales para alcanzar los distintos espacios de la sociedad venezolana. El 80% de las muertes en Venezuela ocurren por enfermedades de naturaleza crónica, es decir, donde los centros de atención en salud no bastan para atenderlas. El logro de una vida larga, saludable y productiva, dependerá de que la salud alcance a la escuela, a la familia, al trabajo. Pero junto a esto, el otro 20% de las muertes en el país ocurre por causas altamente prevenibles. Son las muertes de la pobreza que no deben, ni pueden tener cabida en Venezuela.

Hemos dicho que se necesita *tapar* esos inmensos boquetes que tiene el sistema de prestación de servicios sociales, que son los que nos están produciendo los déficits de atención social, los que a su vez explican la falta de oportunidades para los venezolanos, en especial, para los más pobres.

Hemos dicho también que para que esas oportunidades se conviertan en instrumento para el desarrollo y la superación de la pobreza se requiere un conjunto de condiciones económicas que nos permita recuperar el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones del mercado laboral. Recuperar los niveles de inversión, que éstas alcancen hasta un 25% del producto interno es fundamental si queremos alcanzar la tasa de crecimiento vigorosa y sostenible que necesita un país que quiere salir de la pobreza. La inversión se comporta de igual manera, sea ella extranjera o nacional. Esta última puede que se preocupe más por el desarrollo integral del país y la extranjera vea sólo el rendimiento de su negocio. Pero sin inversión extranjera el impulso económico que necesitamos para producir mucho trabajo y bien remunerado no será posible. Venezuela tiene que hacerse atractiva a las inversiones de todo tipo y, si bien es cierto, que aquellas que supongan una utilización intensiva de mano de obra más fácilmente opera como un instrumento eficaz para que las oportunidades de empleo para los pobres sea una realidad, será la habilidad que tenga la política económica sectorial para producir estímulos la que hará la diferencia entre una política económica que genera empleo, de otra que produce crecimiento pero con poco impacto, mejorando la composición del mercado laboral en Venezuela.

En resumen de lo que se trata es de acordar un plan, un proyecto nacional a largo plazo que se centre en cuatro estrategias basadas en un objetivo central. Dicho objetivo consiste en contar en un plazo razona-

ble con 80% de empleos de alta y mediana productividad en nuestra fuerza de trabajo (en este momento solamente tenemos 40%).

La primera estrategia es atender eficazmente a toda la población que ha estado excluida de las oportunidades de formación que permiten acceder a empleos de calidad. Esto supone compensar el déficit educativo e iniciar programas de readiestramiento masivo con apoyo del sector público y privado.

La segunda estrategia consiste en garantizar los mejores sistemas de salud, nutrición educación y protección social para toda la población.

La tercera estrategia es ordenar la inversión pública, especialmente la relacionada con vivienda, servicios e infraestructura, al mismo tiempo que se acuerdan con el sector privado las mejores alternativas para promover la inversión en sectores de alta demanda de empleos calificados.

La cuarta estrategia debe concentrarse en los cambios institucionales, tanto en la esfera pública como privada, que condicionan la estabilidad de este acuerdo, por ejemplo, la organización de un estado descentralizado y la transformación de los servicios públicos.

Para que esas políticas económicas y sociales puedan ser viables, se necesita un nuevo acuerdo social. Un nuevo consenso que permita a los agentes económicos y sociales tomar las decisiones adecuadas para relanzar al país por la senda del desarrollo y el crecimiento. Ese nuevo consenso social es básico para recomponer la gobernabilidad perdida y para que puedan ejecutarse las políticas económicas y sociales necesarias a fin de darle continuidad a la democracia venezolana y sus promesas, aún intactas en las aspiraciones y los consensos de los venezolanos. De ese tamaño es el reto que tenemos por delante.