

Miguel Ignacio Purroy

Nuevas prioridades para el Estado

En la pasada entrega de esta revista (SIC, Junio 1993) ofrecimos al lector un esbozo de lo que deberían ser los principios rectores de la nueva política económica y los pilares de la estrategia de crecimiento en los próximos años. Hoy abordaremos el tema del papel que le corresponderá cumplir al Estado en esa estrategia

PONER AL ESTADO EN SU SITIO

Varias falacias han surgido como subproducto del rechazo al «populismo». Una de ellas consiste en asociar mucho Estado con atraso económico y poco Estado con eficiencia y modernidad. De ahí el clamor por reducir el tamaño del Estado venezolano, a quien se le atribuyen casi todos los males que padecemos. Pero pocos se percatan de que nuestro Estado, con todo lo grande e hipertrofiado que pueda estar, no es más que un «gran cascarón vacío», ineficiente hasta extremos kafkianos, con bajísima capacidad técnica, incapaz siquiera de producir estadísticas para medir su propia gestión, ensimismado en satisfacer los intereses de sus propias burocracias. Un somero repaso de las carencias ingentes de la Venezuela actual es la prueba más contundente de que aquí lo que ha faltado es Estado. Probablemente porque las fuerzas hegemónicas han preferido colonizarlo para usufructuarlo en beneficio propio en vez de volcarlo al cumplimiento de sus funciones esenciales. Un Estado grande y débil encajaba mucho mejor en sus propósitos.

Otra de las falacias se manifiesta en la puesta de moda del falso dilema **Estado vs. Mercado**. Como si el éxito de las economías abiertas y competitivas en otras partes del mundo no se hubiera construido sobre los cimientos de una sociedad participativa y de un Estado vigoroso que velara por el bien común. Se ha puesto de moda también la discusión principista sobre el papel del Estado, con largas disgresiones escolásticas sobre la esencia de lo público y de lo privado con el fin de confinar al Estado al

reducto de lo estrictamente «público».

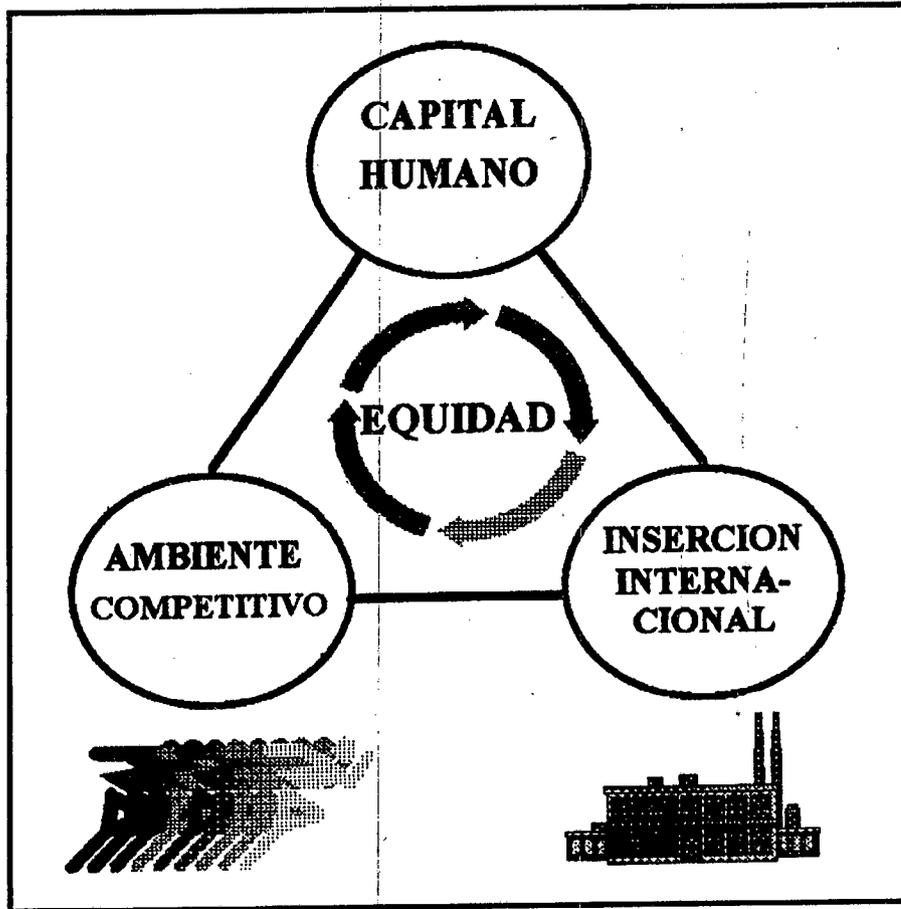
Si la discusión sobre el rol del Estado se queda en el mero plano teórico-conceptual, poco podremos avanzar. No sólo porque hay excesiva carga «ideológica» —en el mal sentido de esa palabra— entre las partes litigantes, sino porque todo Estado es un ente concreto, producto de un pacto social entre individuos y clases sociales concretos, existente en un momento histórico concreto, enfrentado a tareas y necesidades nacionales concretas. Hablar del rol del Estado venezolano requiere hablar primero de la sociedad venezolana hoy y, sobre todo, del tipo de sociedad y economía que deseamos mañana. Sólo después de dilucidar estas interrogantes tiene sentido abordar la cuestión del rol del Estado.

Tenemos por delante un reto muy claro: transformar la actual sociedad venezolana, **desgarrada e injusta**, en una sociedad cohesionada y solidaria. Son múltiples los niveles de acción (político, ético, cultural, etc.) para lograr ese objetivo, pero si al mismo tiempo no tenemos éxito en incrementar el bienestar **material** de la gente, todos los esfuerzos serán vanos. Ello tiene implicaciones muy concretas para la futura orientación de la política económica. Debe ser una política que, al mismo tiempo de elevar el nivel de productividad general de la economía y de insertarla ventajosamente en el concierto del comercio mundial, logre una **difusión socialmente equitativa** de los frutos del crecimiento. En el número anterior de esta revista (Junio 1993) esboqué las que deberían ser las directrices básicas de una política económica para este fin. En el gráfico anexo encontrará el lector un recordatorio de esos principios. Exponía también los dos pilares de la estrategia de crecimiento a mediano plazo: la inversión petrolera y la inversión social.

LAS CARENCIAS Y LOS RETOS

A la luz de esos principios rectores y de los pilares del crecimiento, estamos en condiciones de abordar con más **precisión y pragmatismo** la cuestión sobre el futuro papel del Es-

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA ECONOMICA ESTABILIDAD MACROECONOMICA



ADECUACION SOCIO-POLITICA

tado en Venezuela. De esos principios y estrategias se derivan una serie de retos o carencias, cuya solución sería impensable sin una gestión activa del Estado. Enumeremos las seis áreas donde se ubican esos retos/carencias:

- * Educación formal y educación para el trabajo; ambiente propicio para la incorporación tecnológica.
 - * Alivio inmediato de la pobreza y políticas para su superación; sistemas de seguridad social; inversión social.
 - * Relaciones de intercambio internacional; apertura comercial.
 - * Ambiente microeconómico competitivo; Estabilidad macroeconómica.
 - * Adecuación del marco político-institucional.
 - * Desarrollo petrolero.
- Cada una de estas áreas amerita un

tratamiento extenso, pero no podemos ahora ir más allá del esbozo de las líneas maestras de la acción pública en ellas.

1) Educación y tecnología

Puestos a establecer prioridades para la acción del Estado, el campo educativo/tecnológico ocuparía el primer lugar. Por varias razones:

- * Es la palanca que permite avanzar simultáneamente hacia mayor crecimiento con mayor equidad (crecer distribuyendo).
- * Es condición *sine qua non* para el éxito de la estrategia de apertura e inserción internacional.

El Estado debe poner los medios para garantizar el acceso obligatorio de todos los venezolanos hasta completar por lo menos el nivel de educa-

ción básica. Adicionalmente todos los jóvenes deben tener acceso optativo a la adquisición de algún oficio productivo al segundo nivel. Quienes tengan capacidad y rendimiento suficientes, deben poder acceder a la educación del tercer nivel.

En lo que se refiere al **financiamiento**, debe aplicarse el principio del aporte de las familias en proporción a su capacidad económica, sobre todo en el segundo y tercer nivel educativo. El aporte público, cuando sea necesario, debe canalizarse lo más directamente posible al alumno, para que las familias puedan elegir entre institutos educativos e introducir así incentivos para la competencia. En lo que se refiere a la **gestión** de las instituciones educativas, deben establecerse formas de cogestión o autogestión de las comunidades educativas (*sociedad docente vs. Estado docente*, como diría Luis Ugalde). Ello implica, como primer paso, descentralizar y regionalizar el sistema educativo formal. El segundo paso es quebrar la hegemonía perversa de las burocracias gremiales. Y el tercer paso es propiciar esquemas de participación comunitaria.

La **educación informal** debe ser liderizada por los mismos sectores productivos, correspondiéndole al Estado el rol de facilitador y coordinador. La iniciativa privada puede ser estimulada con esquemas fiscales apropiados.

En lo que se refiere al área de **ciencia y tecnología**, hay que establecer mecanismos fluidos de interacción entre el mundo productivo y el sistema tradicional de ciencia y tecnología (universidades, institutos de investigación, Conicit, etc.). El acento debe trasladarse desde lo científico hacia lo tecnológico. Por otra parte, lo tecnológico debe concebirse más como adopción, asimilación y difusión de tecnología internacionalmente disponible, que como creación autónoma de innovaciones, lo cual ha demostrado ser muy costoso y poco eficaz.

2) Superación de la pobreza

Esta es la segunda área de acción pública ineludible, por cuanto la masa de pobreza actualmente exis-

tente es inmanejable a través de mecanismos de mercado exclusivamente. No se trata únicamente del cuidado de los débiles (inválidos, ancianos, etc.), que es tarea del Estado en cualquier parte del mundo, sino de incorporar al proceso productivo a casi la mitad de la población en capacidad laboral.

En el nuevo paradigma económico, crecimiento y mejoramiento de la productividad global de la sociedad están intrínsecamente entrelazados. Por eso es que la pobreza se ha convertido tanto en **expresión** como en **causa** del subdesarrollo. En la raíz de la pobreza se encuentran las enormes **diferencias de productividad** y, por ende, de ingresos entre los diversos sectores e individuos. Estas diferencias se originan, a su vez, en el desigual nivel de conocimientos y capacitación, así como en el desigual acceso a los medios de producción. Si en algo puede y debe contribuir el Estado al crecimiento económico, es precisamente en el combate frontal de la pobreza, porque ello es equivalente a mejorar la productividad de la sociedad y, por ende, su potencial de crecimiento.

Ello implica una reorientación profunda de la acción estatal. Implica, en primer lugar, darle a las políticas económicas dirigidas a combatir la pobreza el mismo rango de prioridad que a las políticas dirigidas hacia la economía formal/moderna. Y exige, en segundo lugar, concentrar todo el esfuerzo de inversión pública hacia el área social (educación, salud, saneamiento de barrios, etc.). No se podrán, por ejemplo, derivar recursos públicos hacia inversiones industriales directas o hacia grandes obras de infraestructura pública.

Superar las causas-raíces de la pobreza es una tarea de muy largo plazo. Pero lo que sí puede y debe hacer el Estado en el corto plazo es volcarse en mejorar drásticamente la prestación de servicios sociales. Los escasos recursos financieros y humanos disponibles deben ser empleados más productivamente. Si ello implica privatizar o descentralizar, habrá que hacerlo.

3) Intercambio y política exterior

Partiendo del axioma de que la apertura es hoy una condición para el crecimiento económico y para el mejoramiento de la productividad, el éxito del país dependerá en gran medida del tino con que se gerencie el proceso de apertura. El fenómeno de la **globalización** en nada invalida el hecho de que las negociaciones comerciales todavía se efectúan entre

Tenemos por delante un reto muy claro: transformar la actual sociedad venezolana, **desgarrada e injusta**, en una sociedad cohesionada y solidaria. Son múltiples los niveles de acción (político, ético, cultural, etc.) para lograr ese objetivo, pero si al mismo tiempo no tenemos éxito en incrementar el bienestar **material** de la gente, todos los esfuerzos serán vanos.

naciones, representadas a través de sus respectivos Estados. Por esta razón, las relaciones económicas externas constituyen la tercera área ineludible de acción estatal.

Tanto la **política arancelaria** como, en general, las iniciativas para la creación de **zonas de libre comercio** se han convertido en herramientas de política económica mucho más poderosas que las antiguas políticas sectoriales nacionales (política industrial, política agrícola, etc.). La simple fijación de un arancel, por ejemplo, puede definir la sobrevivencia de un sector productivo.

Es responsabilidad del Estado mantener en las negociaciones internacionales un **equilibrio inteligente** entre la defensa de los intereses de los productores nacionales y el efecto estimulante de la competencia externa. Tres criterios deben regir las negociaciones: **reciprocidad, gradualidad y pragmatismo.**

Es también responsabilidad del Estado volcar en beneficio de los productores nacionales todo su poder de negociación global. Es necesario, en consecuencia, un **enfoque integrado de la diplomacia exterior**, en el que se conjuguen las ventajas geopolíticas y los alineamientos internacionales del país con los intereses propiamente comerciales. Adicionalmente, la red diplomática en el exterior constituye una valiosa infraestructura para la promoción del comercio exportador.

4) Promoción del ambiente competitivo y de la estabilidad macroeconómica

En todas las corrientes teóricas sobre la concepción del Estado, y especialmente en las de cuna liberal, la vigilancia de la competencia y la sanción del abuso de posiciones de poder constituyen un elemento de consenso. Esta responsabilidad del Estado tiene dos vertientes: una normativa, que se concreta en el cuerpo legal de regulación de la actividad económica (ley antimonopolio, ley de protección del consumidor, ley antidumping, etc.), y otra promocional, que busca hacer más fluidos los procesos de mercado.

De igual forma hay consenso sobre la responsabilidad del Estado en velar por los equilibrios macroeconómicos básicos. Desde un punto de vista estrictamente económico, éste es el aporte más valioso que el Estado puede hacer para contribuir al desarrollo económico, siempre y cuando exista también un ambiente propicio para la iniciativa privada. Dado que los equilibrios básicos se refieren a las áreas fiscal, monetaria y cambiaria y que todas ellas son áreas directamente influenciadas por actuaciones públicas, es evidente que sólo el Estado puede asumir esa responsabilidad.

Es muy importante advertir aquí, sin embargo, que estas dos responsabilidades del Estado son una condición **necesaria, pero no suficiente** para lograr el despegue hacia el desarrollo. Hacemos esta advertencia, porque en medios apegados a la tradi-

ción liberal se tiende a reducir la acción del Estado a estos dos ámbitos. Sin entrar a discutir a fondo el asunto, esta concepción luce excesivamente reduccionista en el caso de países que, como Venezuela, arrancan de un punto de partida cargado de desigualdad de oportunidades y de carencias inmensas en aspectos básicos. De hecho, ni siquiera sociedades con mucho mejor punto de partida y mucho más apegadas al rigor del mercado han limitado hasta ese extremo el rol del Estado.

5) Adecuación político-institucional

Aparte del fomento del clima competitivo y del cuidado de la estabilidad macroeconómica, otra segunda contribución esencial al desarrollo económico y que sólo el mismo Estado puede acometer, es la puesta a tono de sus estructuras, instituciones y normativas con el nuevo paradigma del quehacer económico. La experiencia general demuestra, y el caso venezolano reciente lo confirma, que los procesos de modernización económica suelen entrabarse más por problemas político-institucionales que por deficiencias estrictamente de orden económico.

Como primera prioridad se perfila aquí el tránsito hacia la **descentralización regional**. Existe consenso sobre el incremento de la eficiencia de la gestión pública que se derivaría de la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales. Pero ello supone una mejoría radical de la capacidad administrativa de esas instancias descentralizadas, lo cual implica no sólo dotarlas de los ingresos fiscales necesarios, sino sobre todo elevar su capacidad técnica y gerencial. Paralelamente debe redimensionarse el aparato central para no incurrir en una costosa duplicación de burocracias.

Será necesaria la reforma legal del orden institucional, lo cual exigirá la revisión del actual marco constitucional. No es compatible, por ejemplo, el enfoque descentralizador con el sesgo **presidencialista** del ejercicio del

poder público en la Venezuela de hoy. Tampoco es compatible dicho enfoque con la presencia del **partidismo oligárquico y vertical**. Se necesitará también revisar el ámbito de acción de las **cámaras legislativas**, tanto a nivel nacional como regional. Y por encima de todo, habrá que someter toda la acción pública y privada al imperio del Derecho, lo cual pasa tanto por una modernización del cuerpo normativo como por una actuación independiente de los poderes judiciales.

Las prioridades de la acción estatal son cambiantes. En el año 2000 pueden ser otras. Pero hoy necesitamos **más y mejor Estado**, si queremos salir del atolladero. Más y mejor Estado en aquellas áreas donde las carencias son tan grandes, que se han convertido en freno del desarrollo económico. Son todas ellas lastres, cuya remoción en un plazo razonable no es pensable sin una activa gestión estatal.

6) Desarrollo petrolero

Quedaría incompleta la enumeración de las áreas de contribución del Estado al crecimiento económico, si no se incluye en el caso específico venezolano el tema petrolero. Al margen de la discusión sobre la conveniencia de privatizar total o parcialmente el negocio petrolero, la realidad actual es que el Estado es dueño de los recursos del subsuelo y que PDVSA maneja el negocio casi íntegramente. Un consenso que se va perfilando como central a lo ancho del universo político actual es la necesidad de potenciar al máximo el desarrollo petrolero como palanca del crecimiento económico. Esta estrategia le confiere al Estado un rol protagónico en el ámbito directamente económico por los próximos años. Hay un

consenso incipiente también sobre la necesidad de apertura a la inversión extranjera, dada la incapacidad financiera, tecnológica y gerencial de PDVSA para acometer aisladamente las inversiones planteadas. Ello implica que el Estado (a través de PDVSA) deberá transitar desde su actividad tradicional de productor directo hacia el rol de **promotor** de iniciativas y **regulador** de la actividad. De forma muy explícita, deberán crearse las interconexiones para que los sectores productivos puedan **engancharse a la locomotora** de la inversión petrolera. La función de planificación debe ser ejercida de forma verdaderamente global, superando los compartimentos-estanco entre la economía petrolera y la no petrolera.

MÁS Y MEJOR ESTADO

Los planteamientos aquí expuestos de ninguna manera pretenden cubrir exhaustivamente todo el ámbito de acción del Estado en materia económica. Si se ha omitido la clásica letanía de actividades estatales, ha sido para enfatizar aquellas que en este momento histórico preciso se consideran los «pocos vitales» de la contribución del Estado al relanzamiento del desarrollo. Cuando hacia fines de década evaluemos retrospectivamente la gestión pública, no me cabe duda de que éstos serán los aspectos decisivos. Larga fue la lista de buenos propósitos estatales contemplada en el programa económico de 1989, pero al final han sido apenas tres o cuatro los verdaderamente cruciales y los que han determinado el éxito o fracaso de la gestión.

Las prioridades de la acción estatal son cambiantes. En el año 2000 pueden ser otras. Pero hoy necesitamos **más y mejor Estado**, si queremos salir del atolladero. Más y mejor Estado en aquellas áreas donde las carencias son tan grandes, que se han convertido en freno del desarrollo económico. Son todas ellas lastres, cuya remoción en un plazo razonable no es pensable sin una activa gestión estatal.