

HUMANITAS
1999

**ANUARIO DEL CENTRO DE
ESTUDIOS HUMANÍSTICOS**

26
✱

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

EL CASO DEL ESTADO DISTRIBUIDOR VENEZOLANO: O COMO EL PETROLEO NO FUE SEMBRADO*

Dr. Freddy Mariñez Navarro
Ph. D en Sociología. Profesor
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Monterrey (ITESM)
campus Monterrey

Articular la democracia y el desarrollo social con la renta petrolera es genuino de un país, cuya historia contemporánea ha estado marcada por un Estado en el que su proceso de regulación ha permitido a los actores estatales centrales concentrar el poder y los recursos, en torno a los partidos políticos, quienes han gerenciado todo el proceso de distribución de la riqueza, así como las políticas públicas sociales emprendidas. Este trabajo tiende a explicar la relación de estas tres variables a todo lo largo de la historia democrática venezolana, desde 1958 hasta nuestros días. El objetivo es precisar el por qué la democracia venezolana no ha favorecido al conjunto de la población del país a pesar de haber contado con inmensos recursos económicos.

La génesis del sistema democrático venezolano

El primer gobierno democrático instalado en Venezuela a partir de 1958, elaboró una política económica basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, orientada hacia el mercado interno, la industrialización de los recursos estratégicos y la reforma agraria. El propio presidente de la época afirmaba que «el desarrollo armónico de la producción agrícola, ganadera e industrial permitirá diversificar su actual fisonomía típicamente monoprodutora y afrontar sin zozobras la hora, que inevitablemente llegará, en que se agoten los reservorios del aceite mineral» (Rómulo Betancourt, 1963:18).

Para reforzar esta política, consolidar la nueva democracia y formar un gobierno de unidad nacional, la administración gubernamental de la época institucionalizó:

* Este trabajo forma parte de una investigación que el autor está realizando sobre políticas sociales y la globalización (México, Canadá y Venezuela).

A) La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), creada el 30 de diciembre de 1958, por Decreto - ley No. 492 de la Presidencia de la República. Esta entidad ha permitido poner en obra el principio de racionalidad en la gestión del sector público echando las bases de esta manera de la orientación de las acciones públicas y privadas en función de los objetivos del desarrollo. Esta decisión se articuló con las políticas de desarrollo regional, que a partir de 1962 el primer gobierno democrático impulsó. El objetivo era reducir la dependencia del país con respecto al petróleo, gerenciado por las empresas extranjeras. De esta manera se creó en los primeros años de la democracia, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que desarrollaría los recursos mineros e hidráulicos para implantar el bienestar social y económico en el sur del país.

B.- Una alianza con la Iglesia Católica, los empresarios, el Ejército, los sindicatos formados y los partidos políticos democráticos a fin de asegurar la unidad nacional. Rómulo Betancourt a este respecto afirmaba:

«Debo decir que tengo absoluta confianza en el pleno y total respaldo de las Fuerzas Armadas al Gobierno legítimamente constituido(...). En nombre del Gobierno de la República aprecio la significación que tiene el que los hombres de empresa de Venezuela —industriales, comerciantes, agricultores— hayan dado un tan decidido respaldo al Gobierno Constitucional (...). Cordiales serán las relaciones con la Iglesia Católica, cuyo máximo prelado, monseñor Rafael Arias Blanco, ha contribuido en mucho a las buenas relaciones hoy existentes entre el arzobispado y las distintas colectividades políticas» (Rómulo Betancourt; 1963:22, 27, 29).

C.- En este marco, a nivel político, un acuerdo ha sido gestado el 31 de octubre de 1959 entre los partidos Acción Democrática (AD), el partido Social Cristiano COPEI y la Unión Republicana Democrática (URD), que apuntaba a formar un gobierno de coalición tripartita donde el Partido Comunista había sido excluido. Llamado *Pacto de Punto Fijo*, este acuerdo fue una tentativa por construir la regla de juego de un nuevo sistema político así como una nueva manera de regulación estatal tutelar (Luis José Oropeza, 1983), donde los partidos políticos fueron definidos como los canales principales de agregación, de articulación y de interés socio-cultural, así como agentes privilegiados intermediarios entre el Estado y la sociedad.

La configuración de un sistema político de partidos ha sido de esta manera el principal instrumento concebido en el inicio de la democracia para implantar mejor y mantener el régimen¹. Es así como las reglas que

caracterizan el *Pacto de Punto Fijo* se reflejan en la ley fundamental de la nación (Constitución Nacional). La idea de la representatividad es pues la de la representatividad política-partidista, tanto en el establecimiento del sistema electoral como en la participación política². En relación con este procedimiento, la Constitución Nacional del país expresa:

“Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley” (Constitución Nacional de la República de Venezuela, 1961, artículo 114).

Numerosos autores han reconocido el monopolio de la participación política de los partidos en el sistema político venezolano, reconociendo que ellos han precedido la democracia y por consecuencia, han obtenido la primacía sobre otras organizaciones intermediarias (sindicatos, organizaciones profesionales, organizaciones campesinas, etc.), las cuales se han desarrollado bajo la dominación de las propias instancias partidistas.

En resumen: para mantener el sistema democrático, nacido en 1958, se ha establecido un Estado de partidos y una forma de organización estatal centralizada. Es decir, “un Estado en el cual hay una completa interacción y articulación entre el sistema jurídico-político estatal y el sistema socio-político (de partidos)” (Allan R. Brewer-Carías, 1989: 426). Es la razón por la cual la función de legitimación, como proceso integrador del Estado venezolano, es imposible sin la participación y la intromisión decisiva de los partidos políticos para con los intereses nacionales, lo que conduce a diseñar un sistema de representación democrática donde ellos son los conductores reales de la vida nacional.

Los rasgos particulares del sistema político de Venezuela: El Estado distribuidor

Nosotros podemos estimar que el sistema político de este país, llamado también «sistema democrático de partidos», presenta tres rasgos importantes. Primeramente, se puede considerar que el sistema político basó su estructuración sobre la *Coalición política de partidos*. Rómulo Betancourt, sobre este particular, puntalizó al inicio de la democracia lo siguiente:

«Los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en la acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático (...). Y al recuperar el país su fisonomía democrática, el pacto, para erradicar el despotismo, se transformó en otro, de tregua en pugnas antipartidistas y de esfuerzo coordinador para ofrecer a la nación soluciones a sus problemas básicos, políticos, económicos y sociales» (Rómulo Betancourt;1963:13).

Los partidos políticos, como lo hemos mencionado antes, se han fortalecido en el medio de este acuerdo puesto que el monopolio de la gestión pública es impuesto a ellos, subordinando a la sociedad civil. Es así que estas organizaciones son convertidas en el mecanismo de mediación entre la alianza de los actores sociales (la Iglesia, los empresarios, el ejército) y la estructura populista. Bajo este ángulo Luis Gómez Calcaño ha considerado en su análisis sobre la democracia en Venezuela que,

“...desde los profesionales, como los médicos, ingenieros, abogados, periodistas, educadores y otros, hasta los campesinos y habitantes de los sectores más pobres, el control partidista (generalmente AD y COPEI con predominio del primero), orienta las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (...). Ello hace que cualquier reivindicación de un gremio específico deba ser cotejada con los intereses del partido que la «controla», permitiendo una mediatización desde el germen de las demandas” (Luis Gómez Calcaño, 1988:182).

El segundo rasgo del sistema democrático de Venezuela está centrado en la *alianza de las élites*³. Este sistema ha permitido garantizar, a todo lo largo de su estructuración, a los sectores minoritarios pero poderosos, que sus intereses no sean amenazados por la aplicación de la regla de la mayoría. Por consecuencia, la toma de decisión se basó sobre la creación de un sistema de participación y representación semi-corporativo (Juan Carlos Rey, 1988), que ha permitido a estos grupos establecer controles democráticos regulares. Del otro lado, el sistema ha asegurado la confianza de la población a través de los mecanismos de la representatividad reguladora, garantizando así la regularidad y el respeto fuera de la elección. En esta perspectiva, el estudio hecho por Moisés Naim y Ramón Piñango (1986) sobre las paradojas del sistema político venezolano afirma que las elecciones constituyen el principal proceso de participación popular en el país. Estos autores dan tres motivos que impulsan a la población a votar cada cinco años. Primeramente, hay una razón formal expresada en la Constitución Nacional. Así «el voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca

la ley» (Constitución Nacional, 1961, artículo 110). En segundo lugar, existe un motivo utilitario o «materialista» favorecido por la ayuda de los partidos políticos gubernamentales, y en tercer lugar, hay una razón individual que expresa la adhesión fundada sobre la ideología personal.

El último rasgo del sistema político de Venezuela es el relacionado con el *clientelismo político*. Después de 1958 se había obtenido un consenso sobre el rol central del Estado y sobre el proceso de desarrollo concerniente al crecimiento y la distribución de la renta. En cuanto al *crecimiento*, la «siembra del petróleo» era una tarea del Estado⁴. Eso significa que la organización estatal tenía que promover, financiar y guiar las actividades económicas, descuidando la actividad privada productiva. Esta visión ha sido expuesta por Rómulo Betancourt durante los años 50 en su obra *Venezuela, Política y Petróleo*.

Sobre la base de esta política, el Estado venezolano adquirió un carácter muy particular puesto que él se ha fundado sobre la noción del *Estado distribuidor*, con una vocación intervencionista donde el empleo público ha constituido el elemento principal. El proceso histórico a través del cual se va a conformar la base económica del país tendrá en el empleo público uno de sus más importantes pivotes.

Baste decir que entre 1936 y 1983, por ejemplo, la ocupación de trabajadores por el Estado creció en algo más de la mitad del crecimiento de la población económicamente activa, y en algo más de un cuarto respecto del crecimiento del empleo en las actividades manufactureras. Desde luego, tras ese factor dinámico, en lo fundamental habrá de hallarse la inmensa capacidad de gasto del Estado provista por la renta del petróleo (Asdrubal Baptista, 1995: 247, 248).

En lo que concierne la actividad *distributiva*, se puede estimar que en el Estado venezolano la participación política estuvo ligada a la distribución populista de la renta estatal a través de la alianza de las élites que dirigen la toma de decisión, así como la regulación de la organización del Estado con el objeto de mantener el equilibrio socio-político, utilizando el mecanismo del clientelismo. Sobre esta afirmación, Luis Gómez Calcaño estima que si “la primera faz del clientelismo depende estrechamente de las disponibilidades de recursos a distribuir, la segunda se apoya más bien en los poderes coercitivos del Estado, en su carácter de regulador de las relaciones sociales más que en el de distribuidor” (Luis Gómez Calcaño, 1988: 183).

De esta manera, podemos ver que el rol jugado por el Estado en el proceso de desarrollo, así como en la cantidad y naturaleza de los recursos del cual dispone en el marco de un régimen democrático, hace de la organización estatal un amortiguador y atenuante de conflictos sociales frente a las luchas redistributivas o demandas frente al sistema político. Esto ha permitido que el Estado también haya aumentado el gasto social con el objeto de mejorar la calidad de vida de los más necesitados. Al menos en las décadas 50 y 60, la agonizante dictadura y el recién instalado gobierno democrático dedicaron porciones crecientes del presupuesto a los ministerios de salud y educación. "En consecuencia, las tasas de alfabetismo aumentaron rápidamente, y la inscripción en escuelas y secundarias creció mucho más de prisa que la población" (Gustavo Marquez; 1995:440). En consecuencia, los servicios de esta naturaleza constituyeron uno de los principales proveedores del empleo público, generando que el sistema de distribución de los empleos se haya caracterizado por una clientela amplia para puestos en la administración pública.

Los ejes de funcionamiento del Estado distribuidor

Dado que el sistema político de Venezuela presenta los tres rasgos que nosotros acabamos de analizar, queda poner el acento sobre el eje de base que ha puesto en función los diversos componentes de este sistema. Se trata de la *renta petrolera*.

Es necesario recordar que la economía del país presenta la singularidad de un proceso de modernización muy rápida, que se ha apoyado no sobre la ganancia productiva de los recursos excedentarios engendrados al interior de su propia actividad productiva, sino sobre el uso de una renta internacional (Asdrubal Baptista, 1989). Por consecuencia, es solamente por el carácter estatal de la renta en su origen que se realiza su distribución en el seno del país con el objeto del crecimiento nacional. Dicho de otra manera: la distribución del producto no es más que el proceso de transferencia en manos privadas de la renta petrolera del Estado. En relación a esto, Arturo Sosa. A, estima:

"La decisión sobre la distribución de la renta pública petrolera es, por consiguiente, un asunto de participación política. Desde entonces, quien obtiene el poder sobre el Estado venezolano, obtiene la capacidad de decidir sobre la distribución del ingreso más importante de la economía. Por eso, en la historia contemporánea de Venezuela, política y petróleo (recepción y distribución de la renta) van de la mano" (Arturo Sosa, 1991: 9).

De esta manera, nosotros compartimos la opinión de Asdrubal Baptista (1989) en el momento que precisa tres mecanismos a través de los cuales pasa el proceso de transferencia de la distribución de la renta al conjunto de la sociedad, con el objeto de mantener el equilibrio socio-político. En primer lugar, se puede mencionar el *Gasto público*. Durante toda la historia petrolera del país, el Estado ha aprovechado el negocio petrolero para llevar a cabo la modernización. Este proceso ha permitido establecer una infraestructura administrativa que ha engendrado un gasto corriente muy fuerte, una infraestructura física e inversiones productivas (inversiones públicas), así como la transferencia de recursos fiscales a diversos sectores y a través de los préstamos, de los subsidios y de las exoneraciones.

El segundo mecanismo fue el de la *sobrevaluación de la moneda (bolívar) y de la libertad de cambio*. Este mecanismo permitió subsidiar la compra de moneda extranjera, fundamentalmente la divisa americana (\$ US), así como la adquisición de bienes y servicios del extranjero para reforzar la industrialización del país. Por ejemplo, el proceso de acumulación en el sector agrícola venezolano estuvo ligado a la existencia de una moneda sobrevaluada, la cual ha permitido obtener maquinas y equipos a costos relativamente bajos.

Finalmente, la *baja contribución de los impuestos* exigidos por el Estado a las personas físicas y morales. Es decir, que el Estado recoge impuestos cuyo componente fundamental es la renta petrolera, engendrada fuera del proceso productivo. En este sentido, Asdrubal Baptista dice que "cuando el Estado realiza sus gastos, de los cuales los particulares derivan naturales provechos, hay una transferencia neta de recursos en favor de estos últimos, toda vez que de su parte no hay contraprestación hacia el Estado" (Asdrubal Baptista, 1989: 123, 124).

Las transformaciones del Estado distribuidor

Desde el fin de los años 70, el modelo económico construido a partir de la asignación de recursos de la renta petrolera viene estando en crisis. El reconocimiento explícito de esta crisis es la base de la puesta en obra de una estrategia económica con nuevas orientaciones que buscan poner en marcha una economía sujeta a las leyes de la competencia, más abierta y más competitiva. Esta política económica evidenciaría el gran viaje de la economía y de la política social⁵.

Fue en 1989 cuando el gobierno venezolano, presidido por segunda vez por Carlos Andrés Pérez, decidió presentar un programa de ajuste para hacer frente a un Estado paternalista, a una dosis masiva de reglamentaciones, a controles y a proteccionismos, así como a un sector industrial público muy desarrollado. Este programa tenía tres elementos fundamentales:

A.- El ajuste económico que comprendía la reforma de precio, el fin del sistema de tasas de cambio múltiples y la devaluación, y el equilibrio del presupuesto del Estado.

B.- El ajuste estructural: privatizaciones y apertura económica.

C.- Las medidas económicas.

Con estos tres componentes se trató conseguir, a la luz de un nuevo modelo de distribución de la renta, un mecanismo distinto de funcionamiento del Estado. Por primera vez el gobierno anunciaba no una situación temporal sino un cambio en la estrategia y en la filosofía del gobierno. Se abandonaba de súbito el *Estado rentista de bienestar* y se ingresaba por la vía de propuestas programáticas impuestas a la economía de mercado. Esta estrategia llega en un contexto de transición de la actividad económica, engendrando así fuertes tensiones sociales y políticas. Estas situaciones conflictivas permitieron poner en crisis las instituciones democráticas y la capacidad de los partidos políticos en la gestión de la renta pública⁶.

A pesar de esto, el gobierno de Carlos Andrés Pérez siguió adelante con su programa, en el que se establecían algunas medidas para contrarrestar el efecto del proceso de estabilización. Estas medidas estaban constituidas por un conjunto de acciones como las transferencias directas de efectivo hacia familias con hijos en el sistema escolar, la atención médica y la entrega de alimentos a mujeres embarazadas y lactantes, y un nuevo sistema de seguro contra el desempleo. No obstante estas iniciativas, en 1992 dos intentonas militares sucesivas fueron vencidas, obligando a renunciar al presidente de la República a seis meses de culminar su mandato.

Simultáneamente, actores estatales habían venido haciendo proposiciones que apuntaban a introducir importantes reformas al Estado distribuidor. La Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), creada en 1984, propuso por primera vez la modernización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en el orden económico, político, judicial y social. Sobre la base de amplitud del funcionamiento del Estado, estas proposiciones han apuntado a las siguientes acciones:

- Profundizar la democracia en el seno de los partidos políticos.

- Reformar la ley orgánica del sufragio.
- Poner en obra la elección popular, directa y secreta de los gobernadores de las entidades federales.
- Reformar la ley orgánica del régimen municipal.
- Vigilar el financiamiento de los partidos políticos.
- Abrir la economía, respetando el principio de las ventajas comparativas.
- Redefinir el rol del Estado en la economía.
- Articular la política económica y la política social.

El impacto de estas proposiciones así como el rol jugado por los actores sociales y políticos permitieron al Congreso Nacional, en 1988 y 1989, promulgar la *ley sobre la elección y la remoción de los gobernadores*, la *reforma de la ley orgánica del sufragio*, y la *reforma parcial de la ley orgánica del régimen municipal*. Esta última establece por primera vez el estatus de la alcaldía como gobierno local.

El noveno Plan de la Nación, llamado *Un Proyecto de País. Venezuela en consenso (1995-1999)*, propuso cinco grandes líneas estratégicas para promover y establecer las bases de un desarrollo sostenido políticamente, socialmente y económicamente. Estas cinco líneas están ligadas a la inserción del país en el contexto internacional, la transformación del aparato productivo, la puesta en obra de un proyecto de solidaridad social, concebido para generar transformaciones en la participación de la sociedad civil, la transformación de la educación y del conocimiento, cambiando los sistemas de enseñanzas y, finalmente la reforma del Estado⁷.

La política social en este plan es presentado en el capítulo denominado *La calidad de vida y solidaridad social* en el que establece los siguientes objetivos:

- Facilitar a toda la población el disfrute de los bienes y servicios materiales de la calidad de vida, y
- promover una transformación cultural que sirva de soporte valorativo y ético al proyecto de país, a la vez que garantice el acceso de la población al consumo de los bienes no materiales (IX Plan de la Nación, 1995).

Estos objetivos se enmarcan en cinco dimensiones que el Estado venezolano los define de la siguiente manera:

1.- *Garantía de las necesidades básicas para el desarrollo personal y familiar*

En esta dimensión, el Estado instrumentaría un conjunto de políticas sectoriales orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los

ciudadanos y familias, así como a la garantía de sus derechos a la integridad personal, la justicia, la alimentación, la salud y la educación. Esta dimensión se fundamenta en siete estrategias:

- El fortalecimiento de las familias y de los valores familiares que sustentan el desarrollo humano.
- El mejoramiento de la situación de la salud.
- La política nacional de alimentación y nutrición.
- La construcción de un sistema eficaz de seguridad social.
- La política de educación como parte del combate a la pobreza.
- La garantía de la seguridad ciudadana y la justicia.
- Las políticas de atención integral a las familias pobres.

2.- *La integración estable al empleo y a las actividades productivas*

Esta dimensión se desarrolla en base al fomento de la economía solidaria, enfocada en forma prioritaria hacia los sectores pobres de la población. Este, constituido como un instrumento organizativo para aumentar la capacidad de negociación social frente a otros sectores. La estrategia principal dirigida es vincular la política económica con la política social, orientada a la equidad, a la estabilidad social, a la creación de más y mejores empleos, y a la redistribución de la riqueza mediante la inversión pública tendiente a la formación de capital social. Las políticas orientadas a satisfacer esta dimensión son:

- El desarrollo y articulación de un sistema de empresas asociativas.
- La incorporación de la microempresa a las redes de la economía solidaria.

3.- *Políticas dirigidas a la integración en la convivencia colectiva*

Según el IX Plan de la Nación, la convivencia colectiva y la cooperación comunitaria requieren de un proceso de educación que potencie las capacidades y actitudes de los individuos para asumir el ejercicio pleno de sus deberes y derechos como ciudadanos. Es con este instrumento de responsabilidad compartida Comunidad-Estado con que las organizaciones comunales de las zonas pobres servirían de vías para la participación social y la relación con el Estado. Esta dimensión esboza las siguientes políticas:

- Mejora de los servicios públicos y del ambiente urbano.
- Asistencia habitacional.

- Impulso prioritario de la organización comunitaria y la acción pública en las zonas populares.

4.- *La promoción de la cultura y los valores*

Esta dimensión está orientada a promover y apoyar la construcción del nuevo proyecto de sociedad, orientado a enaltecer valores y principios de una sociedad productiva, pluralista, democrática y solidaria que se abra al mundo, se desarrolle y se modernice en un proyecto común. Son varias las políticas a desarrollar en esta dimensión:

- El rescate, la protección y la valoración del patrimonio cultural de la nación.
- El estímulo de las manifestaciones artísticas y de todas las producciones culturales venezolanas.
- Intercambio y proyección internacional.
- Fortalecimiento de las bases de la producción y la difusión cultural.
- La política de comunicación social.

5.- *La política para el protagonismo de la juventud*

El Estado impulsará una política para la juventud en el marco de la estrategia para la integración social. Esta política se impulsará a través de dos líneas:

- El servicio juvenil.
- La política diferenciada e integradora del Estado hacia la juventud.

Con estas políticas se puede observar muy claramente que el Estado venezolano apunta de una manera prioritaria a darle respuesta, por un lado, al problema de la pobreza, y por otro, a la pérdida de solidaridades entre esta organización estatal y la sociedad, y entre ésta misma.

¿La política social del Estado distribuidor?

En el contexto de toda la experiencia rentista venezolana se podría señalar que el Estado distribuidor ha impulsado algunas líneas de acción de política social, orientadas al asistencialismo. Estas estuvieron adscritas unas, y están otras, a diferentes burocracias ministeriales. Por ejemplo, la Asistencia y la Seguridad Social⁸ fue dirigida por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y organismos de la administración descentralizados, tales como el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

(IVSS) y el Instituto Nacional de Nutrición (INN); la política de empleo por el Ministerio del Trabajo y la Oficina Central de Personal, el primero dirigía el empleo correspondiente a la empresa privada, y la otra, el empleo público; la educación es administrada por el Ministerio de Educación, y en un tiempo la educación técnica por el Instituto de Cooperación Educativa (INCE); y recientemente la política familiar y el desarrollo social, coordinada por el Ministerio de la Familia⁹.

En base a las características de los gobiernos democráticos del país, podemos precisar, a la luz de algunos componentes de evaluación de políticas sociales, que el Estado venezolano a partir de la década de los 80, más que sistematizar una política orientada al bienestar de la población, lo que ha hecho es enunciar objetivos para el abordaje de los diferentes problemas sociales. Vemos así cómo en el VI Plan de Nación (1981-1985) el aparte relacionado con el Desarrollo Sectorial Social pone énfasis en la familia, la infancia y la juventud, así como en el desarrollo y fortalecimiento de la Seguridad Social. El siguiente, el VII Plan de Nación (1984-1988), orientó su política social en dos vertientes; la una, *la estrategia social*, cuyo objetivo fue alcanzar una sociedad más justa, tuvo como proyectos el combate a la pobreza; el acceso a una educación más creativa, el mejoramiento de la calidad de la atención a la salud; la racionalización del proceso de desarrollo urbano y el impulso a la generación de empleos y bien remunerado. La otra, *la estrategia política*, definió su objetivo en la profundización de la democracia y la descentralización. Fue durante este periodo que el Ministerio de la Familia logra institucionalizarse. De esta manera, entre el carácter distribuidor clientelar de la renta petrolera a causa del monopolio de los partidos políticos en el seno del poder de los actores estatales y los objetivos anteriormente expuestos, se evidencia una rigidez en su aplicación, que lejos de solucionar la pobreza, la reprodujo. No obstante que la Constitución Nacional del país (1961), en el Capítulo IV (Derechos Sociales), establece la protección de la familia y del matrimonio, del niño y la salud, así como el derecho a la educación y la cultura de todos los ciudadanos; las políticas emanadas de los diferentes periodos gubernamentales han sido parte más de un mecanismo de regulación de los grupos sociales de poder estatal, que ha permitido a la población lograr el acceso de una forma residual a recursos escasos de orden económico, que del cumplimiento real de los tres objetivos básicos de toda política social: satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, objetivos económicos y no económicos, orientados a mantener ingresos mínimos regulares y medidas de redistribución progresiva de recursos a objeto de minimizar la brecha entre pobres y ricos.

Basándonos en el esquema de John Crane (1982) sobre los paradigmas de investigación y aproximaciones de evaluación de políticas, se puede constatar a nivel de la valoración de la política social del país, lo siguiente:

- En cuanto a la *inclusión* de los sectores concernidos, las políticas han estado orientadas a satisfacer objetivos políticos grupales y no de la sociedad en el largo plazo. Aunque los sectores sociales más beneficiados han sido los pobres urbanos de las grandes ciudades (Caracas, Maracaibo, Valencia, Maracay, Barquisimeto), los actores estatales han orientado sus preferencias con criterio utilitarista, dado a que ello ha permitido poner en práctica la regulación del Estado a través del clientelismo y del manejo de una estructura de poder importante para la reproducción social, tal es, la manipulación de la nación electoral, y algunos grupos de interés como los sindicatos, las empresas privadas y las asociaciones profesionales.
- Al hablar de *adecuación* nos referimos a que el Estado distribuidor venezolano no ha cumplido objetivos cualitativos en cuanto a política de bienestar. Por el contrario, su intencionalidad ha sido guiada por el exceso de recursos generados de la renta petrolera, razón que nos hace inducir que el costo económico de la política social del sistema democrático ha sido demasiado alto.
- El sistema político venezolano se ha caracterizado por no ser *equitativo* ni desde el punto de vista económico, ni social, ni político. Esto se expresa justamente en el momento que se evalúa la distribución de beneficios y riesgos entre los diferentes grupos o personas involucrados en las políticas sociales. Se ha podido constatar, según estudios sociológicos elaborados, que muchos recursos dirigidos a sectores sociales son desviados a otros sectores en vista del clientelismo electoral. Esta situación plantea el problema de la *eficacia* de la política, puesto que los grupos favorecidos no están en concordancia con los objetivos de la política.
- Otra valoración importante a considerar es la *implicación democrática* de los grupos sociales objetivos. Dicho de otra manera: considerar si éstos están involucrados en la planificación, ejecución, mejoramiento, finalización y evaluación de los programas generados por la política social. En vista de que el Estado distribuidor venezolano se ha caracterizado por el exceso de centralización y ejecutivismo, ha permitido que los actores sociales de la sociedad civil no encuentren espacio para impulsar sus propuestas democráticamente. Ello ha

generado que el Estado se ha constituido en actor protagónico de todo el proceso de la política social y económica.

A manera de síntesis

Esta reflexión, basada en el análisis del funcionamiento del Estado venezolano, nos conduce a reafirmar que éste, a causa de su especificidad, ha distribuido recursos proveniente de la renta petrolera sin darle un sentido social de justicia. Cuestión que permite inferir que todos los gobiernos de la democracia del país, a pesar del reciente intento de transformación del sistema político, han producido políticas sociales que lejos de satisfacer las grandes líneas maestras de la Constitución Nacional, lo que han hecho es reproducir el esquema bipolar de la injusticia en la sociedad: la cada vez más distanciadas pobreza y riqueza, reguladas por actores estatales que dictan las directrices de acción así como sus objetivos grupales. De esta manera, compartimos la reflexión de Alain Touraine cuando afirma que el «Estado «movilizador» en América Latina ha unido en él objetivos políticos, económicos y sociales. Lejos de separarlos, la organización estatal ha querido integrar política económica y política social, modernización y reforzamiento de la sociedad nacional, en un modelo único, elaborado por el Estado ante que negociado por los propios participantes sociales a nivel del parlamento» (1994:50). Por eso debe surgir, en la reforma del Estado distribuidor venezolano, una dimensión de la política social que esté ligado al replanteamiento del desarrollo, es decir al sentido integrador del fenómeno. Esto implica que la «política social bosqueje una idea de política desde la sociedad, entendida como un pacto entre las organizaciones sociales, los gobiernos de los estados y los municipios» (Gabriel Torres, 1996:71). También que se parta de una definición amplia, donde se retomen las nociones de actividades, de actores (no solamente acciones emprendidas por actores gubernamentales), de problemas y de soluciones, articulándose en una dimensión cualitativa de la evaluación que complemente la dimensión cuantitativa. En otras palabras, es hacer menos público a las políticas sociales. Se trata entonces de un Proyecto Nacional de Desarrollo Social que no signifique una política asistencial destinada a ayudar a los pobres a soportar su pobreza, sin rebelarse ante el obscuro enriquecimiento de quienes ya lo son por nacimiento y otras ventajas (Manuel Caballero, 1997). Si repensar el Estado quiere decir reducir su acción en la sociedad, repensar el Estado «distribuidor» en Venezuela significaría entonces que el exceso de regulación de los actores gubernamentales sea minimizado con objeto de democratizar con justicia la vida social, política y económica de los actores sociales civiles de la sociedad. Así, al decir como Bernardo Kliksberg (1998), se estaría planteando la necesidad de reconstruir el

Estado, avanzando hacia un «Estado inteligente», un Estado eficiente centrado en papeles estratégicos para la sociedad en el que uno de ellos se hallaría en el campo del desarrollo social. Sólo así se garantizaría la *siembra del petróleo con rostro social*. Es el gran reto del nuevo gobierno electo el 6 de diciembre de 1998 al plantearse como uno de los objetivos la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que tenga como fin la refundación de Venezuela sobre la base de la democratización del sistema político, así como la combinación de la iniciativa privada y el libre mercado con el compromiso social que alega debe tener el Estado.

Notas bibliográficas

¹ Según Miriam Korbliht y Daniel H. Levine (1995:37,38), el término sistema de partidos tiene cuatro dimensiones: 1.- los partidos son la herramienta básica de la acción y movilización política; 2.- esto asegura que el consentimiento y los votos sean la política central y legítima; 3.- la dominación de los partidos figura en la metodología política prevaleciente alrededor de la propaganda, en las elecciones y ahora en la *mass media*; y 4.- como partidos políticos dominantes, ellos se convierten en la principal agencia para la organización y desafío de los conflictos políticos.

² Desde su origen, la democracia venezolana recurrió a un sistema electoral clásico: el voto por planchas cerradas de partidos, con asignación proporcional de los puestos parlamentarios.

³ Los actores claves varían en función de su práctica. Sin embargo, el esquema característico incluye, además del gobierno, los principales partidos políticos (representados por sus direcciones nacionales); el sector de los empresarios privados capitalistas (FEDECAMARAS), el sector de los trabajadores (CTV), el Ejército y la Iglesia (representados por la jerarquía) (Juan Carlos Rey; 1988:203).

⁴ La «siembra del petróleo», según Asdrubal Baptista y Bernard Mommer (1987), presenta dos visiones perfectamente delimitadas. La primera perspectiva, expuesta por Arturo Uslar Pietri en 1936, estima que el destino deseado de la renta es el de la inversión productiva. Esta visión es expresada por la élite venezolana partiendo de la tesis del desarrollo capitalista de la producción y de la productividad. La otra visión, salida de los movimientos populares democráticos en Venezuela a partir también de 1936, expresa que es necesario que la renta petrolera se concrete en una política de distribución popular así como en una industrialización dirigida por el Estado, la cual cumpliría entonces la función de disolver al sector tradicional de la economía y de crear un mercado nacional con una alta capacidad de compra. Esta perspectiva populista es la que ha reinado durante la historia contemporánea del país.

⁵ La política basada en el «gran viraje» representó el octavo Plan de la Nación (1989-1994), el cual apuntó a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población de una manera económica y segura sobre la base de una agricultura eficiente y competitiva mediante un crecimiento acelerado y sostenible.

⁶ A un mes de iniciado el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (febrero-1989), así como de haber puesto en marcha el *Programa shock de ajuste estructural*, se produjo una reacción

violenta en la sociedad, con un estallido anárquico, "el caracazo". Por otro lado, las tentativas de golpe de Estado, una en febrero y otra en noviembre de 1992, la primera liderizada por el Coronel Hugo Chavez Frías, hoy presidente constitucional de Venezuela, así como las reacciones de conformidad de los ciudadanos, hacen constancia del agotamiento de la élite política del país, expresada por la falta de legitimidad tanto a nivel de las instituciones como de los dirigentes políticos.

⁷ A través del programa denominado *Agenda Venezuela*, el gobierno de este país inició a partir de 1996 un conjunto de medidas socio-económicas con el objeto de alcanzar la estabilidad macroeconómica y la recuperación social. Este programa se ha basado en las redes de servicios sociales fundamentales tales como educación, salud y vivienda, llevándose a cabo con la meta de cubrir las necesidades de tres millones de familias. Los programas sociales son los siguientes: programa de subsidio a la familia, el programa de nutrición en las escuelas, el programa de donación de uniformes escolares, el programa de cuidado diario de los hogares, el programa de subsidio para el transporte escolar, el programa de desayuno y comida en las escuelas, el programa de ayuda a la madre para la alimentación de los niños, el programa de protección del ciudadano viejo, el programa para las personas retiradas, el programa estratégico de nutrición, el programa de empleo para los jóvenes, el programa de ayuda social, el programa de ayuda de materiales médicos, los programas de provisión de medicina.

⁸ En diciembre de 1997 se promulgó la «Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral», donde se establece que el órgano de dirección del Sistema de Seguridad Social Integral es el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.

⁹ Durante la presidencia de Luis Herrera Campins (1979-1984) se designó a una ministra de estado para la participación de la mujer en el desarrollo. En los dos períodos siguientes este ministerio de Estado fue creciendo e institucionalizándose hasta convertirse en lo que hoy es el Ministerio de la Familia, cuyo objetivo principal es el de realizar y promover acciones destinadas a la protección de la familia, así como el de la integración al desarrollo socio-económico del país (Art. 38, Ley Orgánica de la Administración Central, 1995).

Bibliografía

- Baptista, Asdrubal; Bernard Mommer, *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*, Ediciones IESA, Caracas, 1987.
- Baptista, Asdrubal, *El relevo del rentismo*, Revista SIC, Centro Gumilla, Caracas, No.576, julio 1995 (Pag, 246-248).
- Baptista, Asdrubal, *Tiempos de Mengua: los años finales de una estructura económica*, en Pedro Cunill, *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1989.
- Betancourt, Rómulo, *Mensaje ante el Congreso Nacional al tomar posesión de la Presidencia de la República*, 13 de febrero de 1959, en Rómulo Betancourt, *Tres años de gobierno democrático (1959-1962)*, Tomo I, Imprenta Nacional, Caracas, 1962.

Brewer-Carias, Allan. R., *Evolución institucional de Venezuela (1974-1989)*, en Pedro Cunill Grau, *Venezuela contemporánea (1974-1989)*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1989.

Caballero, Manuel, *Transición: ¿Para qué?, Este País. Tendencias y Opiniones*, Revista mensual, Número 79, México, octubre 1997.

Constitucion Nacional de la Republica de Venezuela, Caracas, 1961.

Cordiplan, *VI Plan de la Nación*, Caracas, 1979.

Cordiplan, *VII Plan de la Nación*, Caracas, 1983.

Cordiplan, *VIII Plan de la Nación (ElGran Viraje)*, Caracas, 1989.

Cordiplan, *Un Proyecto de País. Venezuela en conseso*, Documentos del IX Plan de la Nación, febrero, 1995.

Crane, John. A., *The evaluation of Social Policies*, Kluwer, Nijhoff Publishing, Boston, 1982.

Gómez Calcaño, Luis, *La Democracia venezolana ante la renovación y el estancamiento*, *Pensamiento Iberoamericano (Revista de Economía Política)*, No. 14, julio-diciembre 1988, Madrid, España.

Kliksberg, Bernardo, *El tema social: hora de revisar mitos y convencionalismos*, *Este país. Tendencias y Opiniones*, Revista Mensual, No. 87, 1998.

Kornblith, Miriam; Daniel H. Levine, *Venezuela: The life and times of the party system*, en Scott Maiwaring and Tymothy R. Scully, *Building Democratic Institutions (Party Systems in Latin America)*, Stanford University Press, California, 1995.

Ley Orgánica de la Administración Central, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, No. 5025, Extraordinario del 20 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5199, Caracas, Venezuela, 1997.

Naim, Moisés; Ramón Piñango, *El caso de Venezuela: una ilusión de armonía*, Ediciones IESA, tercera edición, Caracas, 1989.

Oropeza, José Luis, *Tutelary Pluralism. A critical Approach to Venezuela Democracy*, Center for International Affairs, No. 46. Harvard University, 1983.

Rey, Juan Carlos, *Democracia, Desarrollo y Distribución en Venezuela. Pensamiento Iberoamericano (Revista de Economía Política)*, No. 14, julio-diciembre 1988, Madrid, España.

Touraine, Alain, *De l'Etat mobilisateur a la politique démocratique* (pags 47-70), en Colin Bradford, Jr., OCDE, Paris, 1994.

Torres, Gabriel, *La redefinición de la política social: entre la política del Estado y la política desde la sociedad*, en Enrique Valencia Lomelí, *¿Devaluación de la política social?*, Red Observatorio Social, México, 1996.

Sosa, Arturo, A los 30 años de la Constitución democrática. La participación política en la nueva Venezuela, Revista SIC, Centro Gumilla, año LIV, No. 531, enero-febrero, 1991.

MONISMO, RELATIVISMO, PLURALISMO

Isaiah Berlin y la filosofía de la cultura

Dr. Mario Teodoro Ramírez
Universidad Michoacana
de San Nicolás de Hidalgo

Nuestra cultura es nuestra; las culturas son incomensurables; cada una es como es, infinita en valor, como lo son las almas a la vista de Dios.

I. Berlin¹

Introducción

Las posiciones relativistas y pluralistas ganan cada vez más terreno en el campo de las discusiones culturales. Diversas razones dan cuenta de este triunfo: crisis de ideologías y proyectos sociales de corte universalista, generalización de la idea democrática, ampliación de los procesos de comunicación intercultural, movimientos migratorios y consolidación del multiculturalismo, etc. Sin embargo, persiste en ciertos ámbitos y desde ciertas perspectivas teóricas una desazón respecto a la validez del pluralismo y respecto a las posibles o reales consecuencias negativas del relativismo cultural —caos “ideológico”, relativismo moral, nihilismo, regresiones nacionalistas, conflictos bélicos.² Estas preocupaciones no están necesariamente ausentes en quienes sostienen concepciones relativistas y pluralistas.³ Inclusive, no está ausente una preocupación por el replanteamiento de los aspectos comunes a las diversas culturas y por la necesidad de hacer posible (teóricamente, pero también prácticamente) la comunicación y comprensión interculturales. Que lo anterior podría llevarnos —después del escabroso pasaje por el relativismo y el pluralismo— a la conformación de una nueva perspectiva universal, es algo que todavía no podemos anticipar; lo que sí podemos hacer es afinar nuestros conceptos y precisar nuestras expectativas.

Para ese objetivo nos parece útil retomar algunas ideas de Isaiah Berlin, uno de los pensadores más reconocidos de los últimos años, y que posee la rara virtud de combinar en sus escritos originalidad y profundidad con pertinencia y claridad. En principio, nos parecen muy atinados los argumentos que presenta Berlin en contra de la tradición “monista” de la filosofía occidental y, específicamente, en contra del “monismo epistemológico”. Damos cuenta de estos argumentos en el primero y