

Eficiencia del Gasto Público en América Latina

SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Venezuela

RONALD BALZA GUANIPA

1. Introducción

EN 2006 LA ADMINISTRACIÓN Pública venezolana contaba con 3,356 entes descentralizados y órganos desconcentrados¹, de los cuales la mitad correspondía a la Administración Nacional. De este grupo, 669 eran entes descentralizados. A su vez, en este subgrupo la Contraloría General de la República o CGR (2006) registraba 217 empresas del Estado, en sentido estricto.

Durante los dos años siguientes el número de empresas se ha incrementado, como resultado de un programa de estatizaciones y de promoción gubernamental de Empresas de Producción Social (EPS) y otras formas de organización productiva. A pesar de la derrota en referéndum de una propuesta de reforma constitucional para

crear un Estado socialista en diciembre de 2007, las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* aprobadas posteriormente establecen que en el Modelo Productivo Socialista el “Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social” (MPD, 2007:24).

La reforma constitucional también pretendía mantener dos Administraciones Públicas paralelas: una tradicional y otra compuesta por “organizaciones de variada naturaleza creadas para atender las más sentidas y urgentes necesidades de la población”. Esta última consagraría el carácter excepcional y experimental del conjunto de programas sociales aplica-

1 Según la Ley Orgánica de Administración Pública de 2001, un ente es “toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios” y los órganos son “las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

dos por el gobierno desde 2003 con el nombre de Misiones².

Este trabajo explora dos aspectos relevantes en el estudio del Estado venezolano, con énfasis en la última década. Por un lado, un conjunto de cinco ámbitos donde los gobernantes han creado, privatizado o estatizado empresas: petróleo, sistema financiero, metalurgia, servicios en redes y alimentación. El segundo conjunto examina siete problemas a los cuales los gobiernos procuran ofrecer soluciones (no siempre con éxito), bajo el nombre convencional de “servicios básicos”: educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana y justicia, empleo, vivienda y pobreza. Por último se presentan en una nota final comentarios sobre otras empresas y servicios públicos, y un cuadro que intenta sugerir que a pesar de las razones que pudieran justificar la intervención del Estado, ellas no eliminan a juicio del autor la conveniencia de permitir la participación privada, prudentemente regulada.

Temas relevantes para el estudio del caso venezolano, tales como la relación entre las reformas de los 90 y la revolución del nuevo siglo, el marco legal de la Administración Pública desde 1999 y la contribución directa del sector público a la generación de producto y empleo han sido desarrollados en Balza (2007, 2008).

2. Empresas del Estado

2.1 PETRÓLEO

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por medio de la cual se nacionalizó el petróleo en

1975, le permitía “celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas. [También] celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada”, aprobados por el Legislativo Nacional. Las actividades que el Estado se había reservado “por razones de conveniencia nacional” fueron las relacionadas con la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos, la explotación de sus yacimientos, la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas y las obras necesarias para su manejo.

Esta disposición sirvió de discutida base legal a Petróleos de Venezuela (PDVSA) para proponer y llevar adelante la llamada apertura petrolera a principios de los 90 (Mommer, 2002, Rodríguez, 2002). Argumentando la abundancia de recursos por descubrir y explotar, la posible salida del mercado de oferentes con altos costos en presencia de precios bajos del petróleo, las ventajas geológicas y políticas de Venezuela como destino para la inversión extranjera, las limitaciones financieras, tecnológicas y de ejecución de la propia PDVSA, la transferencia del riesgo exploratorio a empresas privadas y la necesidad de atraer divisas, la empresa propuso tres tipos de opciones de participación privada (Carmona, 1998):

- Convenios Operativos para la recuperación de campos petroleros. A nombre de PDVSA

2 Ya concluido este trabajo el Presidente de la República presentó un conjunto de 26 decretos-leyes (15.08.08), autorizado para ello por la Asamblea Nacional más de un año antes. Tales decretos insisten en el propósito de constituir un Estado socialista según la concepción expuesta por el Presidente en su propuesta de reforma. Por mencionar sólo una, en la nueva Ley Orgánica de Administración Pública se establece planificación centralizada y la designación de autoridades regionales por el (*continua*)

inversionistas privados intentarían reactivar yacimientos ya explotados por la empresa, asumiendo los contratistas el riesgo minero. A cambio, PDVSA reembolsaría los costos de los inversionistas y les remuneraría con un "incentivo" basado en los retornos generados a la empresa estatal.

- Convenios de Asociación Estratégica para la producción, mejoramiento y comercialización de crudos extrapesados en la Faja del Orinoco. Según cálculos de PDVSA, la reserva de crudos extrapesados de la Faja alcanzaría para producir 4 millones de barriles diarios durante 300 años, por lo que "el hecho de que estos recursos sean utilizados, o por el contrario, se queden bajo tierra cuando se produzcan adelantos tecnológicos que hagan económicas nuevas fuentes de energía, dependerá en buen grado de lo más temprano que se inicie su explotación" (Padrón, 1998:35). Para lograr recursos financieros y tecnológicos PDVSA propuso la vía societaria, bajo control del Estado.
- Convenios de Exploración a Riesgo bajo el esquema de ganancias compartidas. Con este contrato el Estado se reservaría el derecho de participar en la producción, desarrollo y comercialización de nuevos descubrimientos petroleros, hechos por empresas privadas que soportarían los riesgos exploratorios.

Para atraer inversionistas algunos de los contratos más importantes incluyeron cláusulas de arbitraje internacional y de renuncia a la inmunidad de PDVSA como empresa del Estado.

Según Manzano y Monaldi (2007) ello pudo ser necesario debido al precedente de la nacionalización ocurrida quince años antes, a los bajos precios del petróleo durante la década y a las dificultades fiscales del gobierno de Caldera (1994-1998), agravadas por la crisis financiera. El atractivo de la apertura para las grandes empresas petroleras no fue opacado por el rechazo manifiesto de actores políticos entonces en minoría. Los inversionistas privados aportaron el 38% de la inversión total en exploración y producción petrolera realizada en Venezuela entre 1990 y 2002, que alcanzó los 70.000 millones de dólares (CIEA, 2008). Gracias a ello en 2004 los contratos operativos alcanzaron una producción de 600 mil barriles diarios y los convenios de la Faja cerca de 650 mil en 2006. Mientras la producción privada se acercaba a la mitad del total producido en Venezuela, la inversión y la producción de PDVSA comenzó a decrecer.

Todos los candidatos presidenciales prometieron continuar con la apertura petrolera en 1999, excepto el finalmente electo Hugo Chávez. Aunque no inició un inmediato proceso de renegociación forzosa de los acuerdos convenidos previamente, su gobierno modificó las condiciones para los nuevos contratos aprobando la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos en 1999 y la Ley Orgánica de Hidrocarburos en 2001. Esta última fijaba la regalía en 30% y la tasa de impuesto sobre la renta en 50% para los nuevos contratos con PDVSA, que debía mantener participación mayoritaria en todos los casos (Manzano y Monaldi, 2007).

Por otro lado, mientras acusaba a la apertura de los bajos precios del petróleo y promovía su

(continuación) Presidente de la República (a pesar de la existencia de Gobernadores electos por los habitantes de los estados) y se incorporan como "novedad legislativa" las Misiones, definidas como "aquellas destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que pueden ser creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten".

defensa entre los miembros de la OPEP, el Presidente mantuvo una difícil relación con PDVSA. Entre febrero de 1999 y abril de 2002, un período de creciente polarización política, fueron nombrados cinco presidentes para la empresa y destituidos públicamente altos ejecutivos. Según Lander (2004:23-24), la “elevada rotación en los más altos niveles de la empresa no podían sino traer inestabilidad y malestar”. Aunque no fuese la única razón para “explicar el grado de conflictividad existente entre la compañía y el gobierno, los opositores al gobierno dentro de la industria [esgrimieron] siempre la defensa de la ‘meritocracia’ que el gobierno no reconocía con sus nombramientos.

La gerencia de PDVSA participó en dos paros de notable importancia en 2002. El primero en abril, que precedió al derrocamiento y posterior reinstalación del Presidente de la República. El segundo en diciembre, que culminó dos meses después con el despido de cerca de 19.000 empleados de la empresa, cerca de la mitad del total. Al concluir el paro fue nombrado sexto presidente de PDVSA el ministro de Energía y Petróleo, haciendo directa la subordinación de la empresa a las decisiones del Ejecutivo. Desde entonces, según se lee en el portal en Internet de la nueva PDVSA (mayo de 2008), “la política petrolera, por los elevados ingresos fiscales que ahora genera, ha sido sostén fundamental de todo el proyecto del presidente Chávez y las fuerzas que lo apoyan”³. De ello son ejemplos “el convenio marco firmado entre PDVSA y la CVG (Corporación Venezolana de Guayana) en junio de 2003, las ruedas de negocios con cooperativas y pequeñas y medianas empresas o el estímulo para la creación de cooperativas de servicios o transporte”, iniciativas diseñadas para estimu-

lar actividades económicas por medio de compras de la empresa.

Otro ejemplo fue la creación en 2004 de tres fideicomisos para la inversión pública, “uno por hasta 2 millardos de dólares [2.000 millones de dólares] para iniciar la construcción de plantas hidro y termo eléctricas en Carabobo, Lara y Mérida; comenzar las obras del Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora en Barinas; financiar la puesta en marcha de la nueva línea aérea nacional, Conviasa; e invertir en el sistema de riego Diluvio-El Palmar, en el estado Zulia. Otro fideicomiso de 480 millardos de bolívares [250 millones de dólares al tipo de cambio controlado de Bs/US\$ 1920,00, vigente entre el 16 de febrero de 2004 hasta el 3 de marzo de 2005] esta dirigido a la inversión en desarrollos habitacionales y de infraestructura. Fue ya anunciada la construcción de más de 42 mil viviendas, así como dos tramos de la autopista a Oriente y varios kilómetros de vialidades agrícolas. Para su inversión en proyectos de desarrollo agrícola administrados por el Ministerio de Agricultura y Tierras, fue creado un tercer fideicomiso con un aporte de 1.152 millardos de bolívares [equivalentes a 600 millones de dólares al tipo de cambio oficial para la fecha]”.

Adicionalmente, en el portal de PDVSA se refiere que en 2004 la Gerencia de Desarrollo Social de la nueva PDVSA fue dotada con un presupuesto de 600 millones de dólares con el fin de “apalanca[r] financieramente las Misiones educativas, de salud y productivas que viene adelantado el gobierno nacional con fuerza desde inicios de 2003. Esos recursos financian becas de las misiones educativas, aporta recursos para la construcción de módulos de salud de la Misión Barrio Adentro, participan en la Misión Identi-

3 Direcciones en Internet de instituciones y organismos citados en este trabajo pueden encontrarse en el Directorio de Gobierno Electrónico de Venezuela, cuya dirección es <http://www.gobiernoenlinea.ve>

dad y apoyan la Misión Vuelvan Caras a través de los Núcleos de Desarrollo Endógeno”.

Logrado el control de la empresa por parte del Ejecutivo en medio de un período de crecientes precios del petróleo, y completados los proyectos de inversión en la Faja desde 2002, el gobierno inició un proceso de renegociación forzosa al incrementar la regalía de 1% a 16,67% a las contratistas de la Faja a fines de 2004 y endurecer los requisitos impositivos sobre los convenios operativos y de asociación en 2005. En 2006, luego de negar legalidad a la firma original de ambos tipos de convenios, el gobierno exigió su “migración” a empresas mixtas donde PDVSA conservara el 60% de la participación. No todos los socios aceptaron los términos de la renegociación, que incluyó la toma militar de las instalaciones en 2007 en un acto de nueva “nacionalización”. Los socios inconformes recurrieron a la cláusula de arbitraje internacional, bajo la cual se siguen actualmente varios juicios contra la empresa.

Mientras tanto, se hacen públicos diversos indicadores preocupantes sobre el manejo de PDVSA. A pesar de informar oficialmente que su nivel de producción supera los 3,1 millones de barriles diarios, la OPEP únicamente le reconoce 2,3 millones, lo que parece compatible con la reducción sostenida del PIB petrolero registrada por el BCV desde 2005 hasta 2007, por lo menos.

Aún cuando PDVSA anunció un Plan para desarrollar seis proyectos de inversión en gas y petróleo entre 2005 y 2030, al mismo tiempo asumió una importante carga en gastos no petroleros. En la primera etapa del Plan Siembra Petrolera, entre 2005 y 2012, el Plan estimaba una inversión de 56.000 millones de dólares de los cuales el 70% sería aportado por PDVSA y el resto por privados (CIEA, 2007). Para cubrir parte de los gastos PDVSA recurrió al endeudamiento, el que habría pasado de 5.000 millones a más

de 16.000 millones de dólares. Ello ocurriría mientras PDVSA financiaba una proporción significativa de los costos de los programas sociales del gobierno. Bajo el nombre de Gastos para el Desarrollo Social (aportes al Fondo de Desarrollo Nacional para obras de infraestructura, financiamiento de inversiones en construcción de viviendas, en proyectos agrícolas y en las Misiones Barrio Adentro I, II y III, Ribas, Mercal, Milagro, Revolución Energética, Sucre e Identidad), PDVSA (2008) reconoció erogaciones directas por 13.784 millones de dólares en 2006 y 14.102 millones en 2007, que se suman a los 18.435 y 21.981 millones de dólares pagados en regalías y otros impuestos por PDVSA en ambos años.

En este contexto, además de las siete organizaciones “petroleras” que conforman a PDVSA (Corporación Venezolana del Petróleo, Palmaven, Deltaven, PDVSA Gas, PDV Marina, Intevep y Bariven), el Gobierno ha constituido otras siete PDVSAs “no petroleras”: son PDVSA Agrícola, PDVSA Servicios, PDVSA Industrial, PDVSA Gas Comunal, PDVSA Naval, PDVSA Ingeniería y Construcción y PDVAL (Producción y Distribución Venezolana de Alimentos). A pesar del optimismo del discurso oficial, la dispersión de esfuerzos y recursos puede debilitar significativamente a la empresa y poner en severo riesgo la estabilidad del país y el rendimiento de inversiones en sociedad con PDVSA o en su deuda. Téngase como ejemplo la pérdida del 20% del valor de los Bonos de PDVSA un año después de su emisión (en abril de 2007), respondiendo al aumento del riesgo país en 185% más que al comportamiento de los precios del petróleo, que ascendieron en una proporción similar.

2.2 SISTEMA FINANCIERO

En la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007 el Presiden-

te expuso las características del nuevo Sistema Financiero Socialista del Siglo XXI: “debe ser coherente con los preceptos establecidos para el Sistema Productivo Socialista y por lo tanto procurar un desarrollo endógeno en donde operen empresas públicas, empresas de producción social, empresas privadas y mixtas, cooperativas y otras formas asociativas de producción”. Además de apoyarse “en la planificación integral y democrática [el] sistema no debe permitir la interferencia de grupos hegemónicos y debe contar con la participación de todo el pueblo, promover el empleo, estimular y valorar el trabajo, el ahorro y la inversión productiva y perseguir la justicia social, la prosperidad, la seguridad social y el máximo de felicidad posible para el pueblo, combatir el despilfarro de los recursos, la inflación, la corrupción, la ineficiencia y los desequilibrios macroeconómicos”. Ello supone “establecer nuevos fines y objetivos que compatibilicen las políticas bancarias y el destino del crédito con los planes y fines de la economía productiva” y retirar al Banco Central de Venezuela la autonomía que la Constitución de 1999 le había reconocido, de modo que fuese posible “flexibilizar y adaptar su estructura jurídica, administrativa, y funcional a los nuevos objetivos del modelo productivo y de la política económica del Estado” (Chávez, 2007:6).

Estos objetivos no son nuevos, y el gobierno ha empleado distintos medios para alcanzarlos, amenazando incluso con la nacionalización de la banca. Aunque uno de los tempranos defensores de esta medida fue nombrado Ministro de Planificación y Desarrollo entre mayo de 2002 y abril de 2003, las autoridades han optado hasta ahora por fijar la proporción de los préstamos totales que la banca debe otorgar a sectores prioritarios para el gobierno, colocar deuda pública interna en el sistema bancario, regular los precios de los servicios bancarios y crear nue-

vas entidades financieras, además de aprobar leyes que han obligado al Banco Central a financiar directamente el gasto público. La relación entre la banca privada y el Estado ha sido, sin embargo, provechosa para algunos bancos. Desde fines de 2002 el monto de los préstamos al sector público superó al concedido al sector privado, y alrededor de un tercio de aquél se apalancó con depósitos públicos, lo que permitió hacer significativas ganancias con dicho reciclaje (Faraco, 2007).

Entre las primeras medidas del gobierno estuvieron la promulgación de una Ley para regular el Sistema Financiero del Estado (octubre de 1999), siendo uno de sus objetivos “reestructurar el conjunto de instituciones financieras públicas, a fin de adaptarlo a la estrategia de desarrollo económico planteada por el Ejecutivo Nacional dentro de un sistema único, orgánico, coherente y eficiente, con la finalidad de coadyuvar a la mejor ejecución de la política económica del Estado”. Según la Ley conformaban el sistema el Consejo Técnico Financiero para el Desarrollo; la Coordinación Financiera Pública del Ministerio de Finanzas, el Fondo para el Desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), el Banco Industrial de Venezuela, C.A. (B.I.V.), el Banco del Pueblo Soberano, C.A., las Coordinaciones de Asistencia Integral, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco de Comercio Exterior, C.A. (BANCOEX) y “cualquier otro ente, organismo o servicio cuyas características y funcionamiento sean afines con los objetivos perseguidos por este Decreto-Ley, y así se disponga en el respectivo instrumento de creación o regulación”.

Debe destacarse también la creación de dos bancos para el otorgamiento de microcréditos (el Banco del Pueblo Soberano en octubre de 1999 y Banco de Desarrollo de la mujer en mar-

zo de 2001, excluidos del ámbito de la Ley de Bancos de 2002) y la transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela (creado en 1974 con el objetivo de colocar parte de los ingresos petroleros generados luego del alza de los precios de dicho año) en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (mayo de 2001). Según su propia definición, escrita en su portal de Internet (mayo 2008), el BANDES actúa “como agente financiero del Estado [adscrito al Ministerio de Finanzas], para atender el financiamiento de proyectos orientados hacia la desconcentración económica, estimulando la inversión privada en zonas deprimidas y de bajo rendimiento, apoyando financieramente proyectos especiales de desarrollo regional. Está facultado para ser el ente fiduciario de organismos del sector público; apoyar técnica y financieramente la expansión y diversificación de la infraestructura social y productiva de los sectores prioritarios, a fin de contribuir con el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país; e igualmente para administrar los acuerdos financieros internacionales”.

El gobierno continuó creando nuevas instituciones durante los años siguientes. En septiembre de 2005, el BANDES se convirtió en accionista principal de Banfoandes C.A., un Banco regional creado con participación privada minoritaria en 1951 y convertido en Banco Universal en septiembre de 2004, de modo que pudiera realizar, entre otras, operaciones hipotecarias, de inversión y a largo plazo. En agosto de 2005 fue creado por disposición presidencial el Banco del Tesoro, C.A., un Banco Universal adscrito al Ministerio de Finanzas con la República Bolivariana de Venezuela por único accionista. Según la definición escrita en su portal de Internet (mayo 2008), el BT se inscribe en “el marco de las acciones que adelanta el Gobierno Bolivariano para consolidar un nuevo modelo

económico, [y] su fundación responde a la necesidad del Estado de contar con un órgano que potencie y de transparencia a las finanzas públicas, y atienda, a su vez, a la población no bancarizada [para lo cual] coordina esfuerzos con los entes financieros públicos”.

En 2006 fue creado otro banco, en esta ocasión el Banco Agrícola de Venezuela (BAV) descrito en su portal de Internet (mayo 2008) como “una iniciativa revolucionaria impulsada por el Gobierno Bolivariano para promover el desarrollo social y productivo de la Nación, en el marco de un nuevo modelo de gestión social que fomenta la participación protagónica del pueblo [por medio del cual] los campesinos, campesinas, productores y productoras pueden obtener un financiamiento agrícola con tasas de interés solidarias, requisitos mínimos y orientación para garantizar el éxito de su plan productivo y su impacto social positivo en las comunidades”.

A pesar de la intención reestructuradora de la Ley de 1999, no fue sino hasta mayo de 2008 que el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas anunció el comienzo de un proceso de homogeneización y modernización de la banca pública en la cual participarían más de 40 instituciones bancarias del Estado, con el apoyo financiero y técnico del BANDES. Para ampliar el número de oficinas a través de las cuales realizar pagos a 532.000 beneficiarios de las Misiones Sociales, entre otras razones, el proceso comenzaría con la estandarización de algunas operaciones de taquilla de la banca de primer piso, constituida por el Banco Industrial de Venezuela, Banfoandes, Banco del Tesoro y Banco Agrícola de Venezuela (MPPF, 2008).

La evaluación de la actuación de la banca pública ha sido poco favorable en varios aspectos. El BANDES, Banmujer y el Banco del Pueblo Soberano, por ejemplo, se han retrasado en la publicación de sus balances. Sin embargo, un

informe interno de auditoría independiente para junio de 2007 (filtrado a la prensa en enero de 2008) reveló que el BANDES habría incumplido normas contables exigidas por la Superintendencia de Bancos, transfiriendo importantes montos al Banco del Pueblo Sobrano y al Banco de Desarrollo de la Mujer para evitar que registraran pérdidas por los créditos vencidos en sus carteras. Por otro lado, el Banco Industrial no lo hace mejor y registra pérdidas en los primeros meses de 2008, con tasa de morosidad superiores al resto del sistema financiero. Por último, la creación del Banco del Tesoro generó preocupación en el Banco Central y en la banca privada, puesto que implicaría la sustitución del primero como agente del gobierno y de la segunda como depositaria de millones de bolívares del sector público.

Además de sus instituciones bancarias el gobierno mantiene múltiples fondos con diversos fines, en ocasiones superpuestos, adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal. Cinco de ellos son los siguientes extraídos del portal de este ministerio (mayo de 2008):

- El Fondo de Crédito Industrial, el que “promueve, identifica, fomenta, impulsa y financia los proyectos de inversión industriales, desde la preinversión hasta la fase de comercialización; de manera preferente a las pequeñas y medianas empresas del sector”.
- El Fondo de Desarrollo Microfinanciero, que tiene como fin “crear, estimular, promover y desarrollar el Sistema Microfinanciero, a fin de facilitar el acceso al financiamiento de la población excluida y autogestionaria en la búsqueda de su integración al nuevo modelo de participación y a la construcción del nuevo Estado Socialista del siglo XXI.
- El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, cuyo fin es “am-

pliar la acción de promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria a todo el territorio nacional.

Fondo para el Desarrollo Endógeno, que tiene por objetivo primordial promover y supervisar los proyectos de cooperativas, empresa, unidades de producción social, organizaciones de la comunidad, núcleos y polos de desarrollo endógeno [creando] un fondo de financiamiento, cuyo objetivo específico será consolidar un nuevo modelo económico participativo y solidario que permita que nuevos actores se constituyan en la base fundamental de desarrollo”.

Otro ejemplo es ofrecido por el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines, actualmente dedicado a “financiar al pequeño y mediano productor agrícola planteándose el rol promotor del Estado para el desarrollo de una agricultura sustentable orientada a garantizar la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, para el abastecimiento, la disponibilidad, la accesibilidad y autonomía suficiente y estable de alimentos a escala Nacional”.

El Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. es, con mucho, el más significativo del gobierno. Fue creado luego de la modificación de la Ley del Banco Central de julio de 2005, por medio de la cual se establecía la colocación directa y periódica de ingresos petroleros en el fondo y la entrega al Ejecutivo de 6.000 millones de dólares de las reservas internacionales bajo responsabilidad del Banco Central, sin contraprestación en bolívares. Aunque la Ley establecía que dicha transferencia debía hacerse por una única vez, a la fecha el Banco ha entregado 18.500 millones de dólares respondiendo a cuatro solicitudes del Ejecutivo. Además, de acuerdo a información aparecida en la prensa, este Fondo ha realizado inversiones financieras, contrario a lo establecido según la Ley de 2005. Estas operaciones ha-

brían servido para ayudar a gobiernos amigos, e indirectamente contribuido a estabilizar el tipo de cambio paralelo de modo poco transparente⁴.

2.3 METALURGIA

En 1960 fue creada por decreto la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), con el fin de crear un polo industrial aprovechando los recursos de la región, de modo que se garantizase el abastecimiento nacional de electricidad, hierro, acero y aluminio. Correspondió a la CVG hacerse cargo de los yacimientos ferríferos de la región, explotados por empresas extranjeras desde 1950, cuando la industria fue nacionalizada en 1975.

Según CORDIPLAN (1990) la industria del aluminio [Alcasa (1967), Venalum (1973), Bauxiven (1979), Interlúmina (1983) y Carbonorca (1987)] aportaba significativamente a la generación de divisas y el desarrollo industrial, a diferencia de la industria del acero, representada por la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). Ante un escenario optimista de demanda del aluminio, las empresas requerirían de nuevas inversiones en generación de electricidad y deberían expandir su propia capacidad de producción explotando depósitos de bauxita y plantas de alúmina e instalando nuevas plantas productoras de aluminio primario. Con respecto a SIDOR, CORDIPLAN (1990) recomendaba, por el contrario, reducir su tamaño y realizar inversiones que sustituyeran tecnologías obsoletas, eliminaran cuellos de botella en los procesos, redujeran la

multiplicidad de productos y mejoraran la gerencia de la empresa. En ambos casos la capacidad del Estado para financiar y administrar las tareas necesarias fue puesta en duda, incorporándose desde 1989 las empresas de la CVG en la lista de las que podrían ser privatizadas total o parcialmente.

La privatización de SIDOR, Fesilven, Alcasa, Venalum, Bauxilum (antiguas Bauxiven e Interlúmina) y Carbonorca no fue aprobada por el Congreso Nacional hasta marzo de 1995. Según Ynaty (1998) para la fecha estas empresas habían acumulado deudas por 2.229 millones de dólares con la banca internacional y la República de Venezuela, haciendo imposible invertir en su renovación tecnológica. Además de perder competitividad internacional, estas empresas habrían detenido sus programas de control ambiental de aguas, suelos y aire y acumulaban pérdidas: en 1995 de Bs. 23 millardos en Alcasa, Bs. 8,9 millardos en Bauxilum y Bs. 12,7 millardos en Venalum, por ejemplo (Rodríguez y Santarelli, 2003).

El proceso de privatización de SIDOR se llevó a cabo desde marzo de 1995 hasta enero de 1998, cuando el gobierno traspasó el 70% de sus acciones al Consorcio Amazonia, con capitales de Argentina, Brasil, México y Venezuela. Del 30% colocó 20% entre los trabajadores de SIDOR y mantuvo 10% para su venta en el mercado de capitales. El proceso de privatización del sector aluminio comenzó en julio de 1995, con el propósito de proceder a la venta integrada de Alcasa, Venalum, Bauxilum y Carbonorca. Aun cuando

4 Dos acontecimientos de importancia ocurrieron luego de terminar este trabajo. Uno fue la publicación de una resolución del Ministerio de Finanzas ordenando a los bancos y otras instituciones financieras la venta de sus notas estructuradas denominadas en bolívares emitidas dentro o fuera del país por bancos extranjeros, casas de bolsa, instituciones financieras y empresas no financieras extranjeras en un máximo de 90 días (19.05.08). Esta medida, que habría provocado severos problemas de solvencia en algunos bancos, fue suavizada posteriormente. El otro hecho fue el anuncio de la decisión del Presidente de la República de nacionalizar el Banco de Venezuela, adquirido por el Grupo Santander luego de la crisis financiera de 1994-1996 y uno de los primeros bancos del país (31.07.08). El Grupo español, que habría iniciado operaciones para su venta a un banco venezolano, fue forzado por el Presidente a negociar directamente con el Gobierno.

en febrero de 1998 el Congreso Nacional aprobó los términos de un contrato de compra-venta, las negociaciones fueron interrumpidas por el siguiente gobierno, así como las de la privatización de Fesilven (productora de ferrosilicio) que habían comenzado en enero de 1997.

La única empresa metalúrgica privatizada volvería al control estatal en junio de 2008. Luego de varios meses de infructuosa discusión entre la gerencia y el sindicato de la empresa con respecto al contrato colectivo de los trabajadores, el gobierno anunció la estatización, suscribió del contrato colectivo, aseguró la inamovilidad laboral y anunció la creación de la Corporación Siderúrgica Venezolana, a partir de un convenio entre la corporación y PDVSA. A pesar de haber tenido representantes en la Junta Directiva de la empresa, el gobierno acusó a SIDOR de violar leyes laborales, retirar equipos, evadir obligaciones tributarias y causar daños ambientales. Aun cuando la nueva SIDOR surge en medio de disputas sindicales, sin embargo, el Presidente anunció el nombramiento de una Junta de Transición integrada por un ministro, quien será el presidente de la empresa, un vicepresidente electo por los trabajadores (por un procedimiento desconocido), los ministros del Trabajo e Industrias Ligeras y un general del ejército, actual jefe de la Policía Militar.

Por otra parte, durante el gobierno del Presidente Chávez el número de empresas de la CVG se incrementó. Actualmente la Corporación cuenta con 16 empresas: CVG Edelca, CVG Alcasa, CVG Alunasa, CVG Alucasa, CVG Cabelum, CVG Tecmin, CVG Ferrocasa, CVG Bauxilum, CVG Conacal, CVG Internacional, CVG Minerven, CVG Carbonorca, CVG Ferrominera, CVG Telecom, CVG Venalum y CVG Proforca, algunas de ellas no involucradas con la industria metalúrgica o eléctrica. El examen de cada una de estas empresas desborda el alcance de este trabajo.

Sin embargo, es de interés considerar el caso de Alcasa. Se ha sabido que entre los años 2004 y 2007 la empresa ha sextuplicado sus pérdidas, al mismo tiempo que el precio del aluminio pasaba de 1.700 a 2.800 dólares la tonelada; entre otras razones por un aumento de sus trabajadores y gastos no relacionados con su giro.

2.4 SERVICIOS EN REDES

Al examinar los requerimientos de inversiones públicas al comienzo del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, CORDIPLAN (1990:129) las agrupó en tres áreas: inversión social, infraestructura de apoyo al sector productivo y empresas básicas, haciendo consideraciones explícitas con respecto al desarrollo social y regional y a la protección ambiental. Según el VIII Plan de la Nación debería reducirse la proporción histórica de recursos destinada a empresas del Estado y permitir “la apertura de amplias oportunidades [a empresas privadas] en los sectores de petróleo, hierro, aluminio y electricidad”, de modo que pudiera lograrse “un aumento considerable en la proporción de las inversiones destinadas a proyectos de beneficio social tales como sistemas de agua, cloacas, proyectos de [creación y mantenimiento de espacios físicos para] educación, asistencia médica primaria y vivienda” y la eliminación de “cuellos de botella [que desaniman los sectores con potencial de crecimiento, garantizando] racionalmente la demanda futura de agua, electricidad, energía, [telecomunicaciones, vialidad] y transporte”.

El gobierno dio inicio en 1989 a un proceso de descentralización, otorgamiento de concesiones y privatización para alcanzar sus metas, en un momento de severas dificultades fiscales y de balanza de pagos. En 2008 buena parte de las medidas habían sido revertidas, argumentando que los sectores involucrados eran “estratégi-

cos". A continuación examinaremos tres de tales casos: los de la provisión de electricidad, agua y telecomunicaciones.

Electricidad

Del total de energía generada en Venezuela en el año 2006, un 72% fue producida por EDELCA, un 9% por Electricidad de Caracas, un 9% por CADAFE, un 5% por ENELVEN y un 4% por otras empresas y compras locales. De las empresas más destacadas eran públicas EDELCA (Electricidad del Caroni, encargada desde 1963 de la producción hidroeléctrica obtenida de la represa del Guri), CADAFE (Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, primera empresa termoeléctrica pública, creada en 1958) y ENELVEN (Energía Eléctrica de Venezuela, empresa privada fundada en Maracaibo en 1889 con capital extranjero y nacionalizada en 1976). La Electricidad de Caracas, empresa privada fundada en 1895, fue estatizada en junio de 2007.

Es interesante recordar que en 1984 la electricidad para consumo público era generada por trece empresas, seis de ellas públicas. En 1990, como parte de un proceso de reorganización, reestructuración y descentralización, CADAFE creó cinco empresas filiales y el gobierno anunció la intención de privatizar cuatro de sus empresas regionales. Aunque esta decisión quedó sin efecto a partir de 1999, el nuevo gobierno no negó la participación al sector privado en el negocio.

En diciembre de 2001 fue aprobada la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico que entre otras cosas creó dos mercados: uno con tarifas reguladas (para clientes residenciales e industrias y comercios medianos o pequeños con una demanda de electricidad menor de 5 MW) y un mercado mayorista de la electricidad, donde generadores, distribuidores, comercializadores especializados y grandes usuarios transarían los

bloques de potencia y energía del sistema eléctrico nacional compitiendo libremente entre sí bajo la vigilancia de un ente regulador. La Ley de 2001 se proponía lograr mayor eficiencia, entre otras medidas, mediante la separación de generación, transmisión, distribución y comercialización, el libre acceso a las redes, y reglas claras y estables.

Sin embargo, la Ley nunca fue efectivamente aplicada, y luego de la estatización de la Electricidad de Caracas el Presidente de la República ordenó la reorganización del sector eléctrico. Corrales (2006) identificaba entre los problemas del sector eléctrico venezolano el deterioro de redes de transporte, transmisión y distribución, la reducción de la capacidad de inversión pública, el aumento de deudas, la pérdida de capacidades gerenciales, la injerencia partidista y las crecientes pérdidas comerciales por hurto de electricidad.

El Presidente ordenó en julio de 2007 la creación la sociedad anónima Corporación Eléctrica Nacional S.A. (CORPOELEC), adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, "como una empresa estatal encargada de la realización de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de potencia y energía eléctrica [a la cual deberán fusionarse] por absorción a la misma, las Empresas del Estado de capital exclusivamente público y de capital mixto donde el Estado posea mayoría accionaria, dedicadas a [tales] actividades".

En mayo de 2008 el Presidente anunció que la Corporación desarrollaría 42 proyectos es-8.635 megavatios adicionales a los 22.540 megavatios de capacidad actualmente instalada, con una inversión de 10.322 millones de dólares. Este nuevo monopolio estatal es creado mientras las empresas públicas, que ya disponían del 80% del sector eléctrico, son sometidas a investiga-

ciones por corrupción, señaladas por retrasos en la inversión y responsabilizadas por frecuentes apagones en el interior del país.

Agua

Entre 1943 y 1990 el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), creado entre otras razones para mejorar las condiciones de salud en el campo, construyó y mantuvo grandes sistemas de producción, transporte, tratamiento y distribución de agua potable y (con menos éxito) sistemas de recolección y tratamiento de aguas negras. Sin embargo, la posposición de la inversión requerida para mantener, mejorar y extender el servicio y el ajuste insuficiente de tarifas causaron atrasos tecnológicos y gerenciales, los que detuvieron el avance del INOS.

CORDIPLAN (1990) reconocía la existencia de localidades que sufrían un déficit crónico de atención o estaban amenazadas por el crecimiento de la población, y atribuía a las tarifas subsidiadas e iguales para el agua en todo el país, entre otras cosas, la ubicación de población y actividades económicas sin tener en cuenta la abundancia o escasez relativa del recurso. Aparte de sugerir la eliminación de subsidios, el gobierno recurrió a la descentralización para intentar resolver algunos de estos problemas. En 1990 se creó C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN) como casa matriz y sucesivamente 10 empresas hidrológicas regionales transitorias que deberían transferirse a gobiernos locales para mejorar tecnología y gerencia, lograr autonomía financiera y operativa y facilitar relaciones intergubernamentales. En 2007, sin embargo, las empresas regionales todavía atendían al 73% de la población.

Entre 1998 y 2007 HIDROVEN (2008) afirma haber incorporado 6 millones de personas al servicio de agua potable, logrando llevar la cobertura de 88,5% a 91,7% entre ambos años (siendo en

2007 de 94% la urbana y 79% la rural). Igualmente se habrían incorporado 7 millones de personas al servicio de recolección de aguas servidas, pasando la cobertura de 62,3% a 82,4% y se habría ampliado la cobertura del servicio de tratamiento de aguas servidas, pasando de 10,3% a 25,9%. Sin embargo, tal como señala Corrales (2006), la cobertura de los servicios es mayor en la región central, especialmente en el Distrito Capital, que en el resto del país, y no está igualmente distribuida en cada territorio debido a la construcción de viviendas en terrenos invadidos sin infraestructura urbana. La nueva ley aprobada para el sector en 2001 no se habría comenzado a cumplir en 2005, ni el plan de inversiones de HIDROVEN formulado en 2002.

Según López (2007:449) uno de los méritos de la política del gobierno en la materia fue la instalación de Mesas Técnicas de Agua y de los Consejos Comunitarios de Agua, espacios de encuentro entre los funcionarios locales y técnicos de HIDROVEN y representantes organizados de las comunidades pobres de las ciudades, con el fin de intercambiar información sobre “si el agua llegó dentro del cronograma previsto, cuánto tiempo duró y si se detectaron fugas u otros problemas” y sobre cuáles obras deben llevarse a cabo, con participación de la comunidad y financiamiento directo del gobierno. Las Mesas Técnicas de Agua, de las que se cuentan 2.700 en 2007, habrían sido experiencias bien evaluadas por los participantes entrevistados, a pesar de las dificultades que supone su carácter no remunerado, la inseguridad en las zonas de reunión de los miembros y la discontinuidad en los planes debida a cambios en los funcionarios relacionados.

Telecomunicaciones

La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) fue constituida mediante un proceso de nacionalización y conexión de empre-

sas privadas telefónicas regionales, ocurrido entre 1950 y 1973. A principios de los 90 la CANTV satisfacía el 45,5% de la demanda total, mantenía 7,2 líneas por cada 100 habitantes y sufría de atraso tecnológico, demandas salariales, excesivo número de empleados y endeudamiento. Bajo estas condiciones el gobierno privatizó en 1991 el 40% de la empresa, adquirida principalmente por capital extranjero. El convenio contemplaba una concesión por 35 años, prorrogable por 20 años adicionales, permitiendo el servicio de telefonía básica bajo concurrencia limitada por 9 años para facilitar a los compradores acumular fondos requeridos para extender el servicio. Para el resto de los posibles servicios se autorizó libre competencia. En 1991 y 1992 también se privatizaron las bandas A y B de telefonía móvil, adquiridas por Telcel y Movilnet-CANTV, añadiéndose posteriormente otras empresas. En 1996 se privatizó el resto de la CANTV, permitiendo la compra a pequeños ahorristas de acciones negociables en la Bolsa de Valores de Caracas (y posteriormente de Nueva York).

Desde 1991 estas empresas son supervisadas por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que actualmente regula los servicios de telefonía fija local y rural, telefonía pública, telefonía móvil, largas distancias nacional e internacional, internet, difusión por suscripción, centros de acceso a telecomunicaciones y radiomensajes, entre otros. CONATEL dictó en abril de 2004 una providencia administrativa en la cual se establecen 22 indicadores para evaluar cinco categorías de parámetros de calidad: la accesibilidad del servicio (tiempo promedio para la adquisición del servicio), la retenibilidad (número de averías y tiempo promedio de reparación), la calidad de funcionamiento de la red (porcentaje de llamadas completadas y tiempo en el que se obtiene el tono de discar), servicio por operadoras (tiempo de espera y llamadas

contestadas) y facturación (reclamos y tiempo promedio de facturación). A pesar del cumplimiento de las exigencias de CONATEL, la CANTV fue estatizada nuevamente en mayo de 2007 acatando una orden presidencial.

Según el Presidente de la República las primeras medidas de la nueva CANTV serían reducir 20% las tarifas de los teléfonos móviles, 20% las correspondientes a llamadas de la red fija a la móvil y de 10% y 15% para los servicios local y de larga distancia nacional en las "zonas más deprimidas", entre otras. Posteriormente le asignó nuevas responsabilidades, como el uso de parte de sus excedentes para la llamada Misión Sucre (cuyo objetivo es garantizar el acceso a la educación universitaria a los bachilleres excluidos del sistema de educación formal). Como resultado, en el cuarto trimestre de 2007 las utilidades netas habrían caído 52% con relación al trimestre inmediatamente anterior y 57,4% con relación al mismo periodo de 2006 y mientras sus ingresos totales aumentaban 22,4% en el año, sus gastos crecieron 31,3%.

2.5 ALIMENTACIÓN

Al comenzar el gobierno del Presidente Chávez existía una empresa pública denominada Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), "dedicada a la comercialización de productos alimenticios de la Cesta Básica y prestación de servicios de las cadenas agroproductivas y agroalimentarias", creada en 1989, y un Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), creado en 1996 "con el objeto de establecer un subsidio directo a los precios de venta al público de productos agrícolas considerados estratégicos por su contenido proteico y calórico, destinados al consumo de los estratos de mayor pobreza de los diferentes estados y municipios del país" (D'Elia, 2006:45).

Los presidentes de ambas organizaciones formaron parte de una Comisión Presidencial de Asistencia Alimentaria Popular creada en agosto de 2000 para atender a la población más vulnerable. La Comisión, presidida por el Ministro de la Defensa e integrada también por la viceministro de Salud, el Jefe del Servicio de Alimentación del Ejército, el Director General de Defensa Civil y un diácono de la Iglesia católica dio inicio al programa de “megamercados” en las grandes ciudades destinado a la venta a precios relativamente bajos de alimentos básicos a los más pobres.

A principios de 2003, luego del paro petrolero, el Presidente anunció un control de precios y la creación de una nueva empresa: Mercado de Alimentos (MERCAL C.A.) con el fin de encargarse de la comercialización y mercadeo de productos de primera necesidad al mayor y al detal en puntos de venta fijos o ambulantes (incluidos los “megamercados”). Con esto el gobierno enfrentaría las causas que atribuía al desabastecimiento y a la inflación: acaparamiento, especulación, competencia desleal, monopolios y poca disposición privada para producir alimentos de la cesta básica. Esta empresa, centro de la Misión Mercal, fue adscrita junto con CASA y PRO-AL, entre otras organizaciones, al Ministerio de Alimentación creado en 2004.

Aun cuando el número de establecimientos vinculados a Mercal habrían pasado de 1.600 a 15.700 entre 2004 y 2005, Patruyo (2008) refiere que desde 2005 se presentaron fallas importantes en capacidad de almacenamiento y distribución y fugas de alimentos hacia comercios privados, vendedores informales y contrabandistas. Las debilidades del programa se hacen evidentes al considerar ciertos indicadores publicados por D’Elia y Cabezas (2008): la cobertura de la Misión, que habría alcanzado en 2006 al 53,6% de la población, habría retrocedido a 46% en 2007. De los 300 centros de acopio planificados

en 2003 se habría construido el 38% en 2007. Dicho año el 20% de los establecimientos se habría retirado de la red debido al desabastecimiento y el escaso margen de ganancia.

A principios de 2007 el gobierno anunció la Misión Alimentación para la seguridad alimentaria, con un fondo propio que le daba cierta autonomía con respecto al Ministerio de Alimentación. También anunció la creación de una nueva empresa: Producción y Distribución Venezolana de Alimentos (PDVAL) y el ajuste de algunos precios controlados.

Es de resaltar que la política de alimentación del gobierno no pudo compensar los desajustes que pudieron crear la expansión fiscal y la campaña presidencial por el cambio constitucional. Aunque el Ministerio de Finanzas estimaba en un 12% la tasa de inflación interanual, ésta fue de 22,5% en 2007, siendo en alimentos y bebidas no alcohólicas superior al 30%. Por otro lado, aun cuando el gobierno quiso evitar el desabastecimiento aprobando una severa Ley contra la especulación y el acaparamiento, éste alcanzó aun a Mercal, cuyas ventas (según informa el portal de Mercal en mayo de 2008) cayeron un 53% en 2006.

En 2008 el Presidente avanzó una nueva estrategia. En marzo su gobierno procedió a nacionalizar el 70% de la capacidad instalada en Venezuela en frigoríficos, instalaciones y transporte en frío, así como la empresa Lácteos Los Andes, a la que se atribuye una capacidad instalada de procesamiento del 30% de la producción nacional de leche, incluyendo transporte y refrigeración. En abril el Presidente amenazó directamente a Empresas Polar con la nacionalización. Este grupo privado, que comenzó como una fábrica de cerveza en 1941, es en 2008 la mayor corporación de bebidas y alimentos del país, con 30 plantas industriales, 29.000 trabajadores, 180.000 empleos indirectos y más de 150.000 puntos de ven-

tas. Entre abril y junio de 2008 el Instituto Nacional de Tierras (INTI) ha llevado adelante procedimientos de “rescate” de tierras en manos privadas, argumentando que los “presuntos” propietarios habrían causado “grandes problemas alimentarios, ambientales, urbanísticos y de salud”, que se resolverían llevando a cabo proyectos agrícolas de carácter socialista. Ya en 2005 el Presidente de la República había promovido la expropiación de instalaciones de Empresas Polar y de la hacienda “La Marqueseña”.

3. Política Social y Servicios Públicos

3.1 EDUCACIÓN

Según el MPPE (2007:12), en 1999 la denominada Constituyente Educativa revisó las políticas educativas vinculadas con una reforma curricular propuesta en 1997, concluyendo que “la misma fortaleció los valores propios del sistema capitalista: el individualismo, el egoísmo, la intolerancia, el consumismo y la competencia feroz. A su vez, promovió la privatización de la educación, con el consecuente aumento de los niveles de exclusión social; desconoció el derecho a la educación de los pueblos indígenas y las comunidades en condiciones vulnerables; al mismo tiempo que se evidenció un currículo no contextualizado, signado por el paradigma cognitivista que favoreció la fragmentación del conocimiento”. Para “asegurar la inclusión, permanencia, prosecución y culminación de los estudios en todos los niveles educativos [...] se generaron dos grandes estrategias: los proyectos bandera (Simoncitos, Escuelas Bolivarianas, Liceos Bolivarianos, Escuelas Técnicas Robinsonianas, y Educación Intercultural Bilingüe) y las Misiones, como medio para garantizar la inclusión de todos los grupos sociales”.

Sin embargo, detectar y evaluar las políticas públicas aplicadas desde entonces en materia educativa no es fácil. Por una parte, por la desconfianza que ha generado en padres, maestros y profesores universitarios el contenido de la “educación particular” que impartiría el nuevo sistema, y cuyo objetivo, según el MPD (2007), es construir un “hombre nuevo” con una “nueva ética socialista bolivariana”. Esta desconfianza se ha manifestado en las protestas de 2001 en contra del decreto 1.011 sobre supervisores itinerantes de las escuelas (Regnault, 2002) y en contra el cambio del currículo escolar en 2008 (Carvajal, 2008). También ha generado tensiones la toma de decisiones unilaterales por parte del gobierno, como la de eliminar los mecanismos de admisión propios de las universidades autónomas, medida rechazada por sus rectores.

Por otra parte, la evaluación es dificultada por “la dispersión y deficiente organicidad de la información oficial, los sucesivos anuncios hechos por voceros gubernamentales muchas veces más en forma propagandística que de estructuración de políticas públicas, que además cambiaban según variaban las personas en los cargos? el anuncio de medidas que luego eran negadas, o revertidas por la participación cívica de la sociedad? la forma diferente de presentar datos en las memorias en cuenta ... [y] las dificultades para obtener documentación más allá de lo verbal” (Provea, 2007:99-100).

Con respecto a la cobertura del sistema en general se detectan avances. El año escolar 2005-2006 el 15,3% de la matrícula de las dependencias oficiales se dedicaba al preescolar (nivel I), el 75,6% a la educación básica (nivel II) y el 9% a la media, diversificada y profesional (nivel III). Estas cifras reflejan la disminución de la proporción dedicada a la educación básica, que era de 80,6% en 1996-1997, en beneficio de la preescolar (13,7%) y la media, diversificada y profesional

(5,6%). Es de resaltar que durante el período más del 80% de la cobertura nacional en educación preescolar y básica fue aportada por el sector público. Su participación se incrementó en educación media, diversificada y profesional, pasando de 65% en 1996-1997 a 72% en 2005-2006, y se redujo en educación superior (nivel IV), pasando de 65% a 58%. La tasa neta de escolaridad entre ambos años se incrementó en los niveles de educación I, II y III, pasando de 40,8%, 83,2% y 20,9% a 54,6%, 91,9% y 33,3% respectivamente. Del mismo modo, la tasa bruta de escolaridad en educación superior pasó de 22% a 30,2%. Con respecto a las tasas de deserción, se registra una reducción de 5,9% a 3,9% en el nivel II y de 15% a 10,5% en el nivel III. Por último, las tasas de repitencia se reducen en ambos niveles, pasando de 10,3% a 6,8% en el nivel II y de 4,7% a 3% en el nivel III (SISOV, 2008).

A pesar de la mejoría en estos indicadores, Regnault (2007) identifica algunas debilidades. Por un lado, el 21% de los maestros no había obtenido un título profesional en educación en 2006. Por otro, la matrícula de primer grado (de nueve en la educación básica) se habría reducido de 666.205 niños en 2000-2001 a 623.351 niños en 2005-2006, a pesar del incremento en la población entre 5 y 9 años. Ello podría deberse a mejoras en la medición, aunque esto no ha sido probado. Por otra parte, es posible identificar un empeoramiento de las tasas de deserción y repitencia en el séptimo grado con respecto al resto de los grados, problema que se presenta desde hace al menos 10 años. Además, aunque en 2002-2003 se estimaba un total de 6.245.577 personas en los niveles I a III y 451.979 en educación de adultos, según el Censo de 2001 se contaban cerca de 1.500.000 de analfabetas.

Con asistencia de 74 técnicos cubanos y la participación de 50.000 voluntarios, principalmente militares, comenzó el Programa de Alfa-

betización llamado Misión Robinson en junio de 2003. A pesar de las dudas expresadas por Ortega *et al* (2006), la UNESCO atribuyó a la Misión haber logrado erradicar del analfabetismo en el país. Para permitir a los beneficiarios la rápida culminación de los niveles II y III fueron definidas las Misiones Robinson II y Ribas. La continuación de estudios para los bachilleres sin cupo en las universidades existentes sería ofrecida en nuevas universidades y aldeas universitarias creadas en el marco de la Misión Sucre, en carreras diseñadas para generar trabajo en las propias comunidades. Según Patruyo (2008) y D'Elia y Cabezas (2008) la deserción de los participantes a pesar de contar con una beca (menor al salario mínimo), la migración a otras Misiones con becas mayores, la ausencia de mecanismos de evaluación, la insuficiente preparación de los facilitadores, el incumplimiento de períodos académicos, inasistencias de facilitadores y estudiantes, la falta de material didáctico y las malas condiciones de equipos e instalaciones explican en parte el declive de estos programas.

3.2 SALUD

Ocho años después de aprobada la Constitución de 1999, que consagra la salud como "derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida", no se había aprobado el marco regulatorio correspondiente ni designado una autoridad responsable de las políticas a nivel nacional. Según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007:6) en Venezuela "existen varios sistemas sanitarios separados, sin comunicación ni coordinación funcional y territorial entre ellos".

El sistema tradicional público, después de logros indiscutibles en el aumento de la esperanza de vida y la erradicación de enfermedades infecciosas, ya tenía dificultades a principios

de los 80. Según Galli y García (1982) el mayor énfasis en servicios curativos que en los preventivos, la inadecuada distribución profesional y geográfica de los recursos y las rigideces administrativas atentaban contra la eficiencia y eficacia del sistema. CORDIPLAN (1990) reconocía graves restricciones adicionales: la deficiencia en la red de ambulatorios, el deterioro de la planta física de los hospitales, la insuficiente capacidad gerencial y la dificultad de acordar con los gremios mejoras no salariales del sistema de salud, al tiempo que surgían nuevas enfermedades asociadas con la pobreza y la desnutrición.

A esto se sumaban las restricciones burocráticas vinculadas con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que a pesar de intentos realizados en 1966, 1976 y 1987 no pudo colocarse a la cabeza de un sistema nacional único de salud. Aunque desde 1989 la descentralización política y administrativa era política de Estado, no fue sino hasta 1994 y 1995 que cuatro de los 23 estados del país solicitaron la transferencia de competencias en salud y apoyo de multilaterales. Según Mascareño (2000), sin embargo, a pesar de la transferencia de pasivos laborales y potenciales conflictos, en tres años las gobernaciones de estos estados lograron reducir la mortalidad infantil, mejorar las redes ambulatorias, regularizar jornadas de inmunización y desarrollar campañas de medicina preventiva.

El gobierno que comenzó en 1999 optó por crear un Ministerio de Salud y Desarrollo Social uniendo al Ministerio de Sanidad el Ministerio de la Familia, el Instituto Nacional de Nutrición y otros entes, argumentando que consolidar los servicios públicos en pocas instituciones mejoraría su eficacia. Sin embargo, al decir de Díaz (2006), “el recién nacido MSDS devino en una enorme institución compuesta de pedazos incoherentes, cuyo efecto más inmediato fue el aumento del gasto corriente, mientras que en salud

no ocurría nada”. Esta situación vendría a complicarse con la Misión Barrio Adentro, “una red paralela, sin rendición de cuentas a las autoridades regionales y nacionales de salud. En estas condiciones, es claro que el control administrativo y el seguimiento de las actividades de salud se hizo cada vez menos eficaz y más complicado”.

Sin embargo vale decir que, según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007:6), “la forma como se ha venido implementando, la gran cantidad de recursos invertidos y su continuidad en el tiempo parecen indicar que la misión tiene como fin sustituir el sistema sanitario público tradicional y no el de integrarse a éste [permitiendo anticipar] la constitución de un sistema sanitario público centralizado y organizado de acuerdo con la estructura de la Misión Barrio Adentro”.

La Misión Barrio Adentro comenzó en marzo de 2003 con la asistencia de médicos y organizadores cubanos como un plan de atención médica gratuita dirigido a las zonas pobres de la ciudad de Caracas. Aun cuando coincidía con una propuesta del MSDS para crear “un nuevo modelo de atención primaria [distinto al ofrecido por los ambulatorios tradicionales] basado en la estrategia integral de promoción de la salud y participación comunitaria que serviría de piso para la edificación del nuevo Sistema Público de Salud” (D’Elia, 2006:20), el Presidente de la República optó por ampliar el Plan Barrio Adentro a nivel nacional, quedando claro “desde el inicio del Plan y con la creación de [una] Comisión Presidencial, que el MSDS no permanecería vinculado a las acciones de este Plan” (D’Elia, 2006:28).

Sin embargo, al convertirse en un Plan nacional el MSDS intentó establecer en 2004 una estrategia de coordinación, apoyo y evaluación de la Misión Barrio Adentro por medio de la Coordinación Nacional de Atención Primaria y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial.

Entonces propone un Sistema Público de Salud constituido por Consultorios Populares (primer nivel de atención primaria), Clínicas Populares (segundo nivel de atención especializada) y Hospitales del Pueblo (tercer nivel de atención hospitalaria). En los tres casos se hacía necesaria la construcción de nuevas edificaciones y la recuperación de las ya existentes (como ambulatorios y hospitales públicos pertenecientes al MSDS, Gobernaciones y el IVSS), además de la coordinación del trabajo de los profesionales cubanos y venezolanos.

Al no cumplirse los objetivos el Presidente anunció en junio de 2005 la Misión Barrio Adentro II, "dirigida a la construcción y equipamiento de 600 centros diagnósticos y de rehabilitación a través del ministerio de Vivienda y Hábitat, con apoyo de personal médico cubano y equipamiento procedente de Cuba, para fortalecer el segundo nivel de atención del nuevo sistema de salud" y en agosto de 2005 la Misión Barrio Adentro III, que consistiría "en la recuperación y modernización de los 299 hospitales públicos existentes en el país, más la creación de nuevos centros hospitalarios en varios estados del país, entre los que destacan dos centros de cardiología infantil, con recursos de las reservas internacionales colocadas en el nuevo Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)" (D'Elia, 2006:35). En 2006 el Presidente anunció Barrio Adentro IV, cuyo objetivo sería la construcción de 15 nuevos hospitales especializados para el 2010.

Según D'Elia (2006) y Patruyo (2008), los primeros dos años de la Misión tuvieron dificultades vinculadas con el retraso en la construcción de nuevas edificaciones, el solapamiento de funciones del MSDS con las de nuevas organizaciones creadas para administrar la Misión, dificultades para monitorear el desempeño del personal cubano (rechazado por la Federación Médica Venezolana) y débiles programas de for-

mación del personal venezolano sustituto. Patruyo (2008:43) afirma que en 2007 de los 8.500 puntos de atención que conformaron la red en 2004 y 2005, muchos de ellos instalados provisionalmente en casas habilitadas dentro de las comunidades, "sólo 2.700 fueron sustituidos con instalaciones propias [y] 3 de cada 10 puntos de consulta han cerrado porque los dueños necesitan el lugar y porque los médicos cubanos vuelven a Cuba o son enviados a otros países".

La gestión de los recursos también ha sido conflictiva. Desde septiembre de 2003 hasta marzo de 2006 los recursos, provenientes en más de un 75% de presupuestos extraordinarios, fueron administrados por la Asociación Civil Barrio Adentro, lo que le permitía llegar a acuerdos con instituciones y autoridades regionales sin consultar al MSDS. La Misión recibió gracias al presupuesto extraordinario un monto equivalente al 25% del presupuesto ordinario asignado al MSDS, cuya contribución al financiamiento de la misma pasó de 17,2% a 4,7% de su presupuesto total de 2004 a 2006 (Patruyo, 2008). Sin embargo, el MSDS logró mayor control sobre la administración de estos recursos con la creación de la Fundación Barrio Adentro.

Los anuncios hechos por las nuevas autoridades con respecto a su funcionamiento sugieren otros problemas: según Partruyo (2008:58), implican "un mecanismo [paralelo al previsto constitucionalmente] de centralización de la mayor parte de los recursos destinados al sector, los cuales [serían] asignados atendiendo 'el nivel de colaboración' de las gobernaciones y alcaldías". El proyecto de ley del Sistema Nacional Público de Salud en preparación daría fin a la descentralización de la salud, a pesar del mandato explícito de la Constitución de 1999 con respecto a la creación y gestión por parte del Estado de "un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participati-

vo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad”.

Al momento, según el Observatorio Comunitario por el Derecho a la Salud (2007), sólo se cuenta con un tercio de los ambulatorios de atención primaria y especializada necesarios en el país mientras los hospitales públicos sufren la pérdida de personal especializado, calidad inadecuada de algunos de insumos y equipos, limitaciones de espacio, horarios de atención restrictivos y largos tiempos de espera. El Observatorio sostiene que el gasto público *per cápita* en salud (122 dólares) es uno de los más bajos del mundo, y que para cumplir con el objetivo de universalidad el gobierno debería destinar 7% del PIB a lograrlo y no 2%, como hacía en 2006. En este contexto el gasto privado en salud es 3% del PIB, proporción que podría reducirse dependiendo de la política de regulación de los precios de los servicios de las clínicas privadas.

3.3 SEGURIDAD SOCIAL

Según Provea (2007:177), al comienzo de su segunda Presidencia Rafael Caldera (1994-1998) atribuía la crisis de la seguridad social en Venezuela no solo a la “crisis general, la devaluación del bolívar y la inflación, sino también [a] los vicios del clientelismo, el partidismo ineficiente y la corrupción”, que podrían ser corregidos si el Estado se convertía en “actor relevante en la institucionalización del mercado de trabajo, preocupándose activamente por el aumento de la productividad, y [asumiendo] la obligante responsabilidad que le corresponde en la reforma a fondo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y de todo el sistema de seguridad social [promoviendo] el mayor consenso social posible”.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral aprobada al terminar su gobierno tuvo entre sus críticos a Provea, la Federación Médica Venezolana y la Asociación de Abogados Laboralistas, quienes rechazaron su “clara orientación privatizadora y restrictiva de los derechos de las personas beneficiarias del régimen del Seguro Social”. Según los críticos, al proponerse “crear un sistema pensional fundado en cuentas o fondos de capitalización individual administrados por el sector privado (fondo de pensiones) y transformar al IVSS en un organismo financiero y por lo tanto no oferente de servicios o prestaciones”, la Ley eliminaba el carácter de derecho exigible a la seguridad social, convirtiéndola en una mercancía y eximiendo al Estado de obligaciones, de modo que no se garantizaría “protección eficaz a un setenta por ciento de la población venezolana que se encuentra en pobreza crítica”.

Por Ley Habilitante el Presidente Chávez modificó en 2001 el artículo de la Ley que ordenaba la liquidación del IVSS, paralizándola. Una nueva Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2002. Atendiendo a un postulado de la Constitución de 1999, en ella se considera la seguridad social “como un servicio público de carácter no lucrativo” y un derecho humano fundamental e irrenunciable de todos los venezolanos y extranjeros radicados legalmente en el territorio de la República, independiente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos o renta, conforme al principio de progresividad. La Ley permite, además, la afiliación voluntaria a planes complementarios de vejez, sean estos privados, públicos o mixtos.

El retraso en la aprobación de leyes relacionadas ha incidido negativamente en la implementación adecuada y eficiente del sistema, según Provea (2007). De los seis subsistemas o

3.4 SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

Regímenes prestacionales definidos por la Ley la Asamblea Nacional aprobó en 2005 las leyes de cuatro, a saber las del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, del Régimen Prestacional de Empleo y del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. Hasta la fecha no han sido aprobadas las leyes del Régimen Prestacional de Salud y del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, esta última necesaria para ordenar la protección de amas de casa, domésticas, trabajadores del sector informal de la economía y miembros de cooperativas, derivada del texto constitucional.

Según Provea (2007:199), el reforzamiento del IVSS ha implicado una mejora, aunque aun insuficiente, de los indicadores de cobertura del sistema de seguridad social a partir de 1999. Sin embargo, los niveles de inclusión de la población continuarían siendo bajos: en 2005 sólo el 30,6% de la Población Económicamente Activa y el 13,9% de la población total estarían asegurados en el IVSS, el 27,3% de los mayores de 60 años tendría pensiones por vejez en 2004 y el 34% de la población estaría cubierto por el Fondo de Asistencia Médica, habiéndose constatado el “deterioro de la calidad de los servicios y bajos niveles de rendimiento que se traduce en la existencia de largas colas de espera, gran cantidad de pacientes atendidos por vía de las emergencias, falta de insumos médicos, ausencias y falta de personal”.

Aun cuando reconoce la duplicación de los fondos destinados al sistema de seguridad social entre 1997 y 2005, el aumento del gasto en seguridad social de 1,5% a 3,0% del PIB y de 15,7% a 26,05% del gasto social en el mismo período, Provea (2007:199) destaca la reducción del gasto *per cápita* en seguridad social de 108,78 dólares en 1997 a 53,13 dólares en el 2005.

Según reseña Provea (2007:330), “8 de cada 10 personas consideran que la seguridad personal es el problema más relevante en Venezuela, seguido del desempleo (42%), y en tercera posición el costo de la vida (16%)”. La acción del gobierno desde 1999 ha sido afectada por la discontinuidad impuesta por los cambios en el Ministerio de Interior y Justicia: 9 nombramientos en nueve años, con la consecuente interrupción de los planes de los predecesores e inicio de nuevos programas. Algunas de las medidas que han llevado adelante no han tenido buenos resultados debido a “su carácter reactivo, de corto plazo, intermitente, escasa y/o nulamente articulado en una propuesta integral” (Provea, 2007:346).

Entre otros, dos componentes de la mayor importancia deben tenerse en cuenta: la actividad policial y la judicial. Con respecto a la policial destaca la creación en abril de 2006 de la Comisión Nacional de Reforma Policial (Conarepol) con el objetivo general de construir “a través de un proceso de diagnóstico y consulta amplio y participativo, de un nuevo modelo de policía”. De este diagnóstico Provea (2007:348-349) destaca que el número de policías por persona en Venezuela es equivalente al recomendado por la ONU, pero que se encuentra inadecuadamente repartido en custodia de instalaciones públicas, protección de funcionarios, vigilancia de embajadas y funciones administrativas por encima de las operativas. Por otro lado, aun cuando contaba 452,65 por cien mil habitantes en 127 cuerpos de seguridad nacionales, estatales y municipales, “otros datos relevantes respecto a la formación y condiciones de los funcionarios policiales apuntan a un débil sistema de previsión social, deficiencias importantes en el sistema formativo de los funcionarios, comenzando por la carencia de un modelo o diseño curricular mínimo compartido por

lo que proliferan diversos abordajes de formación escasamente articulados? inexistencia de manuales operativos y de procedimiento aumentando la posibilidad de una actuación discrecional por parte de los agentes policiales, lo cual se ve aun más facilitado por el déficit de mecanismos de control y sanción de la actuación policial” (Provea, 2007:350-351).

En abril y mayo de 2008 fueron aprobadas dos leyes de importancia en la materia: la ley de Policía Nacional y la ley de Inteligencia y Contrainteligencia. Ambas leyes han sido objetadas por desconocer mandatos constitucionales y ser regresivas en materia de derechos humanos. En pocas palabras, se busca que la policía sea un instrumento para la causa revolucionaria del actual gobierno.

Con respecto a la provisión de justicia, aun cuando el Poder Judicial y el Ministerio Público han tenido un presupuesto de más de 2% del PIB durante 7 años (alcanzando 3% en 2007), según Provea (2007:272) “ello no ha garantizado la prestación de un mejor servicio de administración de justicia”. Por una parte, debido a la subordinación del Tribunal Supremo de Justicia, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo frente a las exigencias del Poder Ejecutivo (y ocasionalmente el Legislativo), ilustrada con casos de inhabilitación política y prisión de opositores, expropiación de equipos de Radio Caracas Televisión y no apertura de investigaciones con respecto a casos de corrupción vinculados con PDVSA y de discriminación política entre los empleados del sector público, reseñados por medios de comunicación social.

Por otro lado, Provea (2007) resume algunos indicadores que dan cuenta del incumplimiento de las tareas asignadas al Sistema de Administración de Justicia. En primer lugar, Provea (2007:274-275) calcula en 50,5% la proporción de jueces provisionales, es decir, no elegidos por

medio de los concursos de oposición establecidos en la Constitución de 1999. La titularidad de estos jueces, sin embargo, no se otorga por la vía constitucional, sino por la aprobación de un Programa Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad a jueces (PET). En segundo lugar, aun cuando “el sistema de justicia venezolano, carece de un ente que registre, sistematice y mida el retardo procesal de manera rigurosa y sistemática”, Provea (2007:275) expone la insuficiencia en el número de jueces, defensores públicos y fiscales necesarios para garantizar el acceso de los venezolanos a la justicia. Una solución anunciada por el Tribunal Supremo de Justicia fue crear tribunales móviles en dos autobuses, lo que según Provea (2007:279) puede ser inconveniente al no haberse definido “de qué clase de jueces se trata, ya que no sustituirán a los jueces de paz, pero decidirán en base a la equidad y no al derecho, lo cual podría introducir una confusión y un limbo jurídico que perjudique a las poblaciones beneficiadas”.

Por último, debe tenerse en cuenta la terrible situación de las cárceles venezolanas. Según el Observatorio Venezolano de Prisiones (2008), en el año 2007, 498 personas fallecieron en la cárcel y 1023 fueron heridas, sobre una población de 21.201 personas de las cuales el 58% aun estaba siendo procesado. Aun sin hacer una detallada relación de la violación de los derechos humanos de los detenidos, baste mencionar que desde el año 2000 hasta el 2007 el número de muertes en las cárceles ha sumado 2.852. En Colombia, con una población de más de 70.000 reclusos, el número de muertes durante el mismo período fue de 494 personas.

3.5 EMPLEO

En el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, el MPD (2001) aborda

cuatro tareas para resolver el problema del desempleo: reducir la volatilidad económica, de modo que puedan desarrollarse actividades privadas generadoras de empleo, entre ellas las pequeñas y medianas empresas; proteger el empleo nacional de la competencia internacional; apoyar el fortalecimiento de las empresas de la economía social, empresas familiares, cooperativas, asociaciones comunitarias para el trabajo; y ofrecer incentivos para estimular la desconcentración territorial en el país.

Sin embargo, la tasa de desempleo pasó de 12,8% a 16,8% entre 2000 y 2002, y más de la mitad de la población empleada lo estuvo en el sector informal entre 1999 y 2003, con excepción de 2001.

En enero de 2004, según cita D'Elia (2006:57), el Presidente anunció la Misión Vuelvan Caras como "una línea estratégica de [capacitación técnica en agricultura, infraestructura, pequeña y mediana industria, turismo, etc. e] incorporación de la mano de obra [en] proyectos de desarrollo integral, de desarrollo socioeconómico que incluye el área petrolera, la petroquímica, el plástico", a cargo del Ministerio del Trabajo y con participación del ministerio de Producción y Comercio, el Ejército y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Sin embargo, el programa luego pasó de ser un plan de empleo a ser "la avanzada en el proceso de constitución de un nuevo modelo de desarrollo endógeno" orientado a la creación de cooperativas, microempresas y actividades de cogestión formadas por los más pobres más que a la formación de trabajadores asalariados (D'Elia, 2006:59).

Puesto que los Ministerios involucrados y el INCE no lograron coordinarse fue creado en septiembre de 2004 el Ministerio de Economía Popular (hoy Comunal) para centralizar capacitación y financiamiento de cooperativas y ocuparse de "la rectoría de las políticas

vinculadas con la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo endógeno", adscribiéndole entre otros entes la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) y el Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (INAPYME).

Los componentes del nuevo modelo fueron redefinidos varias veces durante sus primeros dos años, reconociéndose debilidades del sistema de cooperativas con respecto a gestión administrativa, supervisión e integración con las comunidades, que permitían que las cooperativas funcionaran como empresas privadas con menores obligaciones laborales. Sin embargo, la esencia del modelo es compartida por el Modelo Productivo Socialista expuesto en las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* y propuesto en el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente en 2007. Ello se hace evidente al examinar las premisas sobre las cuales el nuevo tejido productivo debía sustentarse, según cita D'Elia (2006:63-64): nuevos valores que privilegien la satisfacción de necesidades colectivas sobre el afán de lucro, alianzas estratégicas entre empresas del Estado y un Bloque Social Revolucionario, uso de la renta petrolera para apoyar el sistema cooperativo y cambio en la división del trabajo que distingue "entre el trabajo manual e intelectual y entre ciudad y campo".

En lugar de la cooperativa, sin embargo, la unidad básica del Modelo Productivo Socialista es la Empresa de Producción Social (EPS). A diferencia de las cooperativas, que producen bienes para ofrecer en el mercado y distribuyen sus excedentes entre sus miembros, Monejero y El-Troudi (2006:156) afirman que las EPS son creadas para satisfacer una "necesidad puntual en una comunidad específica, [obtienen] productos [con] un destino predetermi-

nado desde [su] creación [y regularmente] dedican parte de sus excedentes a la formación de otras EPS [y al] mejoramiento de las condiciones de las comunidades”.

El Plan establece que las EPS surgirían de la acción del Estado a través de sus empresas petrolera y de bienes básicos, que gracias a “su extraordinaria capacidad de compra y contratación [podrían delegar] progresivamente actividades productivas específicas en ellas, de acuerdo con el nivel de complejidad que requieren las tareas y las capacidades desarrolladas en el país y fomentando nuevas EPS que la conecten orgánicamente con el tejido productivo nacional” (MPD, 2007:25). Las empresas capitalistas privadas podrían transformarse en EPS, así como las demás empresas del Estado “mediante diversas estrategias aplicadas según las características propias de los procesos productivos, de las condiciones económicas y del desarrollo organizativo de los trabajadores” (MPD, 2007:26).

A partir de 2004 la tasa de desempleo comenzó a descender, quedando por debajo de 8% en 2007. Ello coincidió con un incremento sostenido en los precios del petróleo y el PIB desde 2003, la reducción registrada en la tasa de actividad económica (atribuida en parte a la entrega de becas en algunas Misiones) y el cambio de autoridades en el Instituto Nacional de Estadísticas (Santos, 2008). Entre tanto, la Misión Vuelvan Caras fue convertida en Misión Che Guevara en septiembre de 2007, definida esta vez (en el portal del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal) como “un programa de formación con valores socialista integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo, para contribuir a generar el mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socioeconómico capitalista en un modelo económico socialista comunal”.

3.6 VIVIENDA

A principios de 2000 el gobierno inició su primer programa de construcción de viviendas con el objetivo de comenzar a desconcentrar el territorio nacional al tiempo que asistía a quienes habían perdido sus casas durante las lluvias de diciembre de 1999. Además promovió cambios legales y asignó al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) la responsabilidad de elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Vivienda. Sin embargo, los resultados fueron insuficientes teniendo en cuenta que, según D’Elia (2006), en 2001 el déficit habitacional superaba el millón 800 mil viviendas y 10 millones de personas vivían en terrenos ilegalmente ocupados en las grandes ciudades, existiendo al menos 700 mil viviendas en lugares de alto riesgo, que requerían ser reparadas o desalojadas.

Por ello en septiembre de 2004 fueron creados simultáneamente la Misión Vivienda, luego Hábitat, y el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (MVH), el cual debía encargarse de la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de vivienda y de la coordinación de los créditos suministrados por el Estado para tal fin y el Plan Nacional de Vivienda Misión Hábitat. En 2005 la meta de la Misión era eliminar el déficit habitacional en 15 años, comenzando con la construcción de 120.0000 inmuebles en 2005 y 200.000 en 2006. Al mismo tiempo debía tener en cuenta la relación de la vivienda con el hábitat, la cultura, la educación, la alimentación, la salud y el trabajo y procurar la ocupación de espacios despoblados, de modo que facilitara la desconcentración territorial.

Sin embargo, Patruyo (2008) reseña que se construyeron 16.000 inmuebles en 2005, 33.867 en 2006 y 36.680 durante los tres primeros trimestres de 2007, en algunos casos de mala calidad y con un costo superior al presupuestado, lo

que sugiere ineficacia y corrupción. Los retrasos en este y otros programas, como el de sustitución de ranchos por casas, han sido atribuidos a problemas para ejecutar los abultados presupuestos asignados y a la negativa del gobierno a trabajar en conjunto con empresas privadas de la construcción. En todo caso, estas cifras evidencian un desempeño peor que el de los gobiernos de la década anterior.

3.7 POBREZA

Al presentar su *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, el MPD (2001:90-91) establecía entre sus propósitos alcanzar un equilibrio social orientado por la universalidad en la “aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo” de los derechos humanos, equidad social, participación y corresponsabilidad entre Sociedad y Estado en el “destino social y colectivo”. Tal universalidad se oponía a la focalización típica de las políticas sociales compensatorias aplicadas durante los programas de ajuste macroeconómico de 1989 y 1996, argumentando que mantenía la segregación de los pobres mientras intentaba consolidar el sistema económico que generaba la pobreza.

Sin embargo, y a pesar del rechazo del nuevo gobierno a la atención focalizada de grupos vulnerables, su “búsqueda de estrategias inclusivas para superar la pobreza y otras formas de exclusión sociocultural y política vinculadas a discriminaciones de índole étnica, sexual y cultural, y a la falta de poder de determinados grupos sociales, [terminaba] siendo más selectiva que la focalización” (Parra y Lacruz, 2003:80).

Aunque durante sus primeros tres años el gobierno abandonó o modificó los programas sociales aplicados desde 1996, ejecutó planes de emergencia de carácter paliativo y efectista,

como el Plan Bolívar 2000 (conducido por militares) y la creación de la Fundación Pueblo Soberano, por medio de la cual la Presidencia de la República atendía solicitudes directas de becas, salud, remodelaciones y otras ayudas personales. En 2001, obligado a recortar el gasto en presencia de una caída del precio del petróleo, el gobierno incluso recurrió a programas compensatorios que había desestimado, como programa de Hogares de Cuidado Diario.

La ruptura con este modo de concebir la política social ocurrió luego del paro petrolero de 2003. Con el objetivo de ganar el referéndum revocatorio de su mandato de 2004, el Presidente anunció un nuevo conjunto de programas sociales diseñados con la asesoría del gobierno cubano (Harnecker, 2004). Según D’Elia (2006:207-208) estas primeras Misiones procuraron atender “problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda [continuando en] su mayoría ... líneas de política anteriores que con su impulso, tomaron un curso acelerado, masivo y penetrante en las zonas de difícil acceso, para hacer llegar la política y los programas a las poblaciones más desasistidas”. Gracias al éxito político de la idea, cada iniciativa social del gobierno se identificó como una Misión desde entonces, llegando a 27 en 2006.

4. Análisis y Conclusiones

TAL COMO SE ADVIRTIÓ al comienzo de este trabajo, nuestro examen de la situación del Estado venezolano durante esta última década no podía ser exhaustivo. Sin embargo, es posible que contribuya a ilustrar el proceso de rápida estatización que ocurre desde enero de 2007, cuando el Presidente Chávez inició un segundo período en el cargo. Desde entonces, aparte de los casos mencionados en el texto, el

gobierno anunció la estatización de cementeras que nunca fueron públicas, alegando que actuaban cartelizadamente, revocó las concesiones otorgadas a los administradores del teleférico y el Hotel Hilton de Caracas y alegó vencimiento de la concesión del espacio radioeléctrico mantenida por Radio Caracas Televisión (RCTV), asignando, sin compensación, sus equipos de transmisión a la Televisora Venezolana Social (TVES) colocada por el gobierno en su lugar.

El gobierno además anunció desde 2003 la estatización de empresas paradas o señaladas de violar derechos laborales. Se ha especulado que la Unión Nacional de Trabajadores habría elaborado una larga lista de empresas “estatizables”. Entre ellas, además de las ya mencionadas, se cuentan empresas expropiadas para operar bajo cogestión [como las actuales INVEPAL e INVEVAL], empresas adquiridas VENGAS y Parmalat y empresas actualmente amenazadas, como Bridgestone Firestone, Coca-Cola Femsa, Pepsi Cola, Polar y las cadenas de supermercados CADA y Unicasa.

A diferencia de la estatizaciones de los años 70, éstas se presentan como una estación en la transición al socialismo, tal como aparece expuesto en el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, directamente vinculado con la propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente en 2007 y rechazada en referéndum aprobatorio. Tal transición puede observarse en el desempeño de distintas dependencias públicas. Por ejemplo, el Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria presenta estadísticas anuales desde su creación en 1994 hasta 2007 en su portal de Internet, y cifras mensuales desde 2005 hasta abril de 2008 (consulta el 4 de junio de 2008), dando cuenta del cumplimiento de sus metas. El Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU), denominado de tal

modo desde 1995, tuvo una reforma de su ley en 2004 para incrementar sus competencias luego de establecidos los controles de cambios y de precios en 2003, y se le asignaron responsabilidades de fiscalización y sanción en las leyes de reconversión monetaria y contra la especulación, el acaparamiento y el boicot, ambas de 2007. La Superintendencia de Bancos ha forzado al Banco Central de Venezuela a aceptar normas contables arbitrarias para justificar el financiamiento de los gastos del Ejecutivo, contraviniendo la ley del Banco de 2005 y la propia Constitución de 1999. En contraste, la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, también creada en 1992, colocó su último Informe Anual en Internet con fecha de 2003.

Por otro lado, el modo como el gobierno ha definido su carácter socialista enturbia el juicio al evaluar algunas de sus políticas, habitualmente vinculadas con la provisión de bienes públicos, la generación de externalidades positivas o la creación de fuentes de trabajo. Como ejemplo, las inversiones realizadas en defensa han llevado a que Venezuela sea el mayor comprador de armas de América Latina. Tales armas no se confiarían únicamente a las Fuerzas Armadas regulares, que en la propuesta constitucional del Presidente habrían dejado de ser una institución esencialmente profesional para convertirse en “un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista”. En septiembre de 2005, el Presidente había creado por Ley una Reserva Militar y una Guardia Territorial que responderían directamente a sus órdenes “y eventualmente entrenarán y suministrarán armas a cerca 2,8 millones de venezolanos para operaciones de resistencia ante cualquier agresión interna y/o externa” (González, 2007).

Tal como informa el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado en su portal de Inter-

net, su propósito es utilizar “tecnología de vanguardia para ofrecer en el tiempo y calidad esperada, un servicio de transporte moderno, rápido, seguro y solidario, contribuyendo con la desconcentración territorial y el desarrollo económico y social del país”. La interpretación que se dé a servicio solidario y desconcentración territorial puede comprometer la sostenibilidad del proyecto, a pesar de las soluciones tecnológicas disponibles. Del mismo modo, preocupa el tipo de relación laboral que se establezca en 200 fábricas socialistas cuya creación anunció el Presidente, así como la calidad y viabilidad comercial y tecnológica de los bienes que produzcan estas fábricas.

La búsqueda de eficiencia y eficacia del sector público tuvo destacada influencia durante las décadas de los 80 y 90 en Venezuela, llegando a inscribirse en varios artículos de la Constitución de 1999 y en el marco de diversas leyes que se aprobaron durante los primeros años del gobierno del Presidente Chávez. Sin embargo, no fue mucho el avance en su aplicación ni en la aprobación de leyes y reglamentos complementarios. Tampoco en el diseño ni uso de indicadores de gestión, como reconocen instituciones oficiales como el BCV (2004), la CGR (2006) y el MPD (2007).

Con respecto a las políticas sociales, observadores independientes destacan la falta de coordinación entre los entes responsables, la carencia de metodología para evaluar impactos, la dificultad para establecer prioridades en el corto y el mediano plazo cuando se definen los derechos como interdependientes y el uso de los pro-

gramas sociales para lograr apoyo político (Parrá y Lacruz, 2003, Aponte, 2007).

Aun cuando el Presidente Chávez (2008) reconoció frente a la Asamblea Nacional que luego de nueve años su gobierno no ha podido resolver problemas de escasez, inseguridad, contrabando, corrupción e ineficiencia de las instituciones públicas, entre otros, es difícil determinar cuánto tiempo durará el experimento socialista en Venezuela, financiado con abundantes ingresos petroleros. Sin embargo, el colapso de las economías vinculadas con la Unión Soviética recomienda la búsqueda del mejor camino hacia un mecanismo de asignación diferente. Los distintos intentos de privatización analizados por Roland (2000) y Lavigne (2007) sugieren que la aplicación radical de esta medida no siempre conduce a resultados preferibles. Tal como indica Stiglitz (1996), los mejores resultados que tienen en “promedio” las empresas privadas podrían deberse más a la existencia de competencia y de severas restricciones presupuestarias que a su carácter de empresa privada, susceptible de tener los mismos problemas de información asimétrica que sufre una empresa pública. Una cuidadosa evaluación de los múltiples modos de promover la eficiencia del sector público y de involucrar al sector privado en áreas previamente reservadas por el Estado, incluyendo las vinculadas con servicios “básicos” y en redes (Martínez y van Hofwegen, 2006), está fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, en el siguiente cuadro se sugiere que la coexistencia de ambos sectores en ciertas ramas de actividad económica puede ser deseable⁵.

5 Debe destacarse que al nivel de agregación presentado no parece pertinente argumentar que el monopolio es una estructura de mercado inevitable en alguna rama de actividad económica. Se sugiere considerar el caso de la provisión de servicios eléctricos, en el cual distinguir las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización permite promover la competencia en algunas de ellas.

Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional por Rama de Actividad Económica: Venezuela, 2001 y 2006

	Años		Actividad Monopólica	Bien Público Externalidad	Actividad Estratégica	Justificación para la participación privada
	2001	2006				
Servicios Educativos, de Salud, Comunes, Recreativos, Sociales, Personales, de Informática, Control y Supervisión	93	110		X		X
Industrial	90	106				X
Financiera, Fondo de Inversiones, Bancos, Seguros, Tráfico Mercantil de Bienes Inmuebles	57	77			X	X
Cultura	47	54		X		X
Investigaciones Sociales, Humanísticas, Científicas y Desarrollo y Tecnología	28	50		X		X
Minera	42	42			X	X
Agrícola y Pecuario	34	40				X
Seguridad y Desarrollo Social	24	40		X		X
Servicios de Electricidad, Agua, Gas, Aseo Urbano, Telecomunicaciones	34	36		X		X
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	29	33			X	X
Construcción y Urbanismo	32	32				X
Comercio	28	29				X
Turismo	11	15				X
Servicio Portuario y Aeroportuario	4	5			X	X
Total	553	669				

Fuente: Datos de la Contraloría General de la República (CGR, 2001, 2006).

Nota: En 2006 de los 669 entes 217 eran empresas del Estado, 118 empresas con participación minoritaria del Estado, 178 fundaciones y 74 institutos autónomos.

RONALD BALZA GUANIPA

Economista de la Universidad Central de Venezuela (UCV, 1993). Magister en Teoría Económica de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Venezuela (1998). Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB (desde 1993). Jefe del Departamento de Economía Teórica de la Escuela de Economía de la UCV (2007)

Referencias bibliográficas

- APONTE, C. "Evaluación de impacto y misiones sociales: Una aproximación general", *Fermentum* año 17, n° 48, enero-abril 2007: 58-95.
- BALZA, R. "¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999", *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, UCAB, No. 43, 2007; 9-26.
- _____. "Venezuela" en SAAVEDRA, E. y FISCHER-BOLLIN, P. *Crecimiento y Progreso Social en América Latina*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008; pp. 371-402.
- BCV *Informe Económico 2004*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 2004.
- CARMONA, J. [coord.] *Temas de Derecho Petrolero*, McGraw Hill, 1998.
- CARVAJAL, L. "Bondades, deficiencias y perversiones del currículum bolivariano", SIC, año LXXI, No. 704, Mayo 2008; 159-163.
- CGR. Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2001, Caracas, cgr.gov.ve, 2001.
- _____. Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2006, Caracas, cgr.gov.ve, 2006.
- CHÁVEZ, H. Texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República. Caracas, Analítica.com, 2007.
- _____. Mensaje Anual ante la Asamblea Nacional, Caracas, 11 de enero de 2008 (Extracto en <http://www.aporrea.org/actualidad/a49469.html>)
- CIEA. "Venezuela: la Energía en cifras 2006, Centro Internacional de Energía y Ambiente", IESA, 2007.
- _____. "Venezuela: la Energía en cifras 2006-2007, Centro Internacional de Energía y Ambiente", IESA, 2008.
- CORDIPLAN. "El Gran Viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional", Caracas, Oficina Central de Coordinación y Planificación, 1990.
- CORRALES, M. "Infraestructura pública y servicios asociados en VARIOS", en *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*, Caracas, Acuerdo Social-UCAB, 231-262.
- D'ELIA, Y. [Coord.] "Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Octubre 2006.
- D'ELIA, Y. y CABEZAS, L. "Las Misiones Sociales en Venezuela", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Mayo 2008.
- DÍAZ, J. "La reforma de salud de Venezuela - Resven -", CDC, ene. 2006, vol.23, no.61; 165-170.
- FARACO, F. "La Banca y la Revolución", *Debates IESA*, Vol. XII, No 1, marzo 2007; 29-35.
- GALLI, A. y H. GARCÍA. "El sector salud: radiografía de sus males y de sus remedios" en NAIM, M. y PIÑANGO, R. El caso Venezuela: una ilusión de armonía, Ediciones IESA, 1982.
- GONZÁLEZ, L. "Las Fuerzas Armadas como partido político: la nueva 'geometría del poder' chapista", Real Instituto Elcano, ARI N° 117/2007; 08.11.2007.
- HARNECKER, M. Intervenciones del Presidente el día 12 de Noviembre del 2004 (*Teatro de la Academia Militar*), 2004.
- HIDROVEN Indicadores de Gestión del 2008, C.A. Hidrológica de Venezuela, en hidroven.gov.ve; 2008.
- LANDER, L. "La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, mayo-agosto v. 10 n. 2, 2004.
- LAVIGNE, M. *Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, Palgrave Macmillan, 2 edition; 2007.
- LÓPEZ, M. "Innovaciones participativas y Poder Popular en Venezuela", SIC, año LXX, No. 700, diciembre 2007, 448-451.
- MANZANO, O. y MONALDI, F. *The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela*. (Preliminary Draft), 2007.
- MARTINEZ P. y VAN HOFWEGEN, P. Synthesis of the 4th World Water Forum, Mexico, 2006.

- MASCAREÑO, C. "Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas", Nueva Sociedad, 2000.
- MOMMER, B. "Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero", *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*; v. 8, n. 2, 2002.
- MONEDERO, J. y EL-TROUDI, H. "Empresas de Producción Social: Instrumento para el Socialismo del Siglo XXI", Caracas, Centro Internacional Miranda, 2006.
- MPD. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001.
- . Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007.
- MPPE. Currículo Nacional Bolivariano: Diseño Curricular del Sistema Educativo Bolivariano, Ministerio del Poder Popular Para la Educación, septiembre de 2007.
- MPPF. "Banca pública: la opción financiera que incluye a todos los venezolanos", en *Finanzas Venezuela, Encarte del Ministerio del Poder Popular para las Finanzas*, mayo 2008.
- OBSERVATORIO COMUNITARIO POR EL DERECHO A LA SALUD. Informe sobre el Derecho a la Salud en Venezuela 2007, Caracas, Convite A.C. 2007.
- OVP. "Situación Carcelaria en Venezuela", Informe 2007 Observatorio Venezolano de Prisiones en ovprisiones.org, 2008.
- ORTEGA, D.; RODRÍGUEZ, F.; MIGUEL, E. "Freed from Illiteracy? A Closer Look at Venezuela's Robinson Literacy Campaign", *Wesleyan Economics Working Papers* No: 2006-025; October 2006.
- PADRÓN, C. "Proceso de Apertura Petrolera", en *CARMONA*, J. (1998); pp. 19-36.
- PARRA, M. y LACRUZ, T. "Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario", Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), abril 2003.
- PATRUYO, T. "El Estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Abril 2008.
- PDVSA. Gestión y resultados 2007, en pdvsa.com, 2008.
- PROVEA. "Situación de los derechos humanos en Venezuela", Informe anual Octubre 2006-Septiembre 2007, Caracas, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, 2007.
- REGNAULT, B. "¿Por qué las marchas no llegan a ser gobierno?", *Temas de Coyuntura*, 45, junio 2002, IIES-UCAB, 61-86
- . "Indicadores de educación", en *Temas de Coyuntura*, 55, junio 2007, IIES-UCAB, 123-132.
- RODRIGUEZ, A. "La Reforma Petrolera Venezolana de 2001", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002.
- RODRIGUEZ, C. y SANTARELLI, F. "Privatización y transformación del Estado" en PALMA, P., RODRÍGUEZ, C. BARCIA, J. *Ensayos sobre la economía venezolana*, Caracas, Metroeconómica, 2003.
- ROLAND, G. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, The MIT Press, 2000.
- SANTOS, M. "Programas sociales y tasas de participación laboral: ¿Por qué está cayendo el desempleo en Venezuela?" Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Julio 2007.
- SISOV. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, en sisov.mpd.gob.ve, 2008.
- STIGLITZ, J. *Whither Socialism?* MIT Press, 1996.
- YNATY, E. "La privatización de las empresas de la Corporación Venezolana de Guayana", en Nueva Economía, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año VII, No. 10, abril 1998; 195-218.